

Mélanges

DÉMOCRATIE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE REPENSER LES TERMES DU DÉBAT

PAR

SAMY COHEN (*)

Plus encore en France que dans les autres pays, la relation entre démocratie et politique extérieure fait l'objet d'un débat récurrent. Cela tient en grande partie à la structure du pouvoir sous la V^e République, qui confère à l'exécutif une influence déterminante sur les grandes orientations de politique étrangère au détriment du Parlement. Globalement, cette relation renvoie à un débat opposant traditionnellement deux courants importants de la science politique et des relations internationales : le courant de pensée « réaliste » et le courant « idéaliste ».

Pour les « réalistes », qui s'appuient sur une tradition remontant à Hobbes, Locke et Tocqueville, la démocratie est incompatible avec la politique étrangère, d'une part parce que la diplomatie ne se fait pas sur la place publique – celle-ci requiert un minimum de secret et un personnel compétent – de l'autre parce que le public ignore tout des questions internationales. Il serait mal informé, peu intéressé, inconséquent, capable uniquement de réactions passionnelles. Hans Morgenthau, l'un des plus illustres représentants de ce courant de pensée, soulignait ainsi dans son maître livre, *Politics Among Nations*, les raisons pour lesquelles l'opinion publique devait être tenue à l'écart de la conduite de la politique étrangère : « *L'homme d'État doit avoir une vision à long terme, l'opinion publique veut des résultats immédiats (...). Un gouvernement doit (...) résister à la tentation de sacrifier sur l'autel de l'opinion publique ce qu'il considère être une bonne politique, car sinon il abdiquerait son leadership et substituerait un avantage précaire immédiat aux intérêts permanents du pays* » (1). Les « idéalistes » prônent, au contraire, l'extension du principe de citoyenneté à la politique étrangère. La démocratisation leur apparaît comme un idéal vers lequel il faut tendre. Ils en appellent à une politique étrangère « plus proche des citoyens », à un

(*) Directeur de recherches au Centre d'études et de recherches internationales (CERI), Fondation nationale des sciences politiques.

(1) Hans MORGENTHAU, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New-York, Knopf 1978, p. 147.

« contrôle » parlementaire qui ne s'exercerait pas seulement *a posteriori* mais également *a priori*.

Ce débat, essentiel dans une démocratie, est néanmoins posé dans des termes quelque peu faussés. Il revêt un caractère normatif, ce qui n'est pas en soi critiquable. Plus gênant est son caractère relativement anachronique. Pour qu'un tel débat soit utile, il doit s'appuyer sur des données indiscutables, tout au moins aussi proches que possible des réalités. Or, il se réfère à une vision du monde dépassée qui ne tient pas compte du changement des rapports entre l'État et les citoyens, de l'évolution de l'attitude du public à l'égard des problèmes internationaux. Ainsi, par exemple, les « idéalistes » s'interrogent souvent sur la « pertinence » du raisonnement de certains philosophes libéraux, tels Tocqueville qui pensait que la politique extérieure devait être conduite « *hors de l'influence directe et journalière du peuple* » (2). N'est-il pas un peu anachronique de convoquer ainsi les « ancêtres » alors que la réalité a considérablement changé, que la conduite de la politique extérieure ne se fait plus dans les mêmes conditions qu'au XIX^e siècle ? Chacune des deux écoles prescrit une solution simple, idéale, d'apparence cohérente, mais fort éloignée de la réalité. Elles négligent les problèmes concrets que posent la mise en œuvre d'une « démocratisation » de la politique extérieure et les dilemmes sans doute insurmontables auxquels les démocraties se heurtent aujourd'hui. Disons pour simplifier : les « réalistes » n'ont pas forcément tort et les « idéalistes » pas complètement raison.

LA « CONTRAINTE DÉMOCRATIQUE » À L'ŒUVRE

Le premier correctif à apporter à ce débat concerne les rapports entre l'État et le citoyen. Pour les tenants des deux écoles, l'opinion publique est tenue à l'écart du processus de décision en politique étrangère. C'est leur seul point commun, car si les uns s'en félicitent, les autres le déplorent. Mais les uns devraient modérer leur enthousiasme et les autres leur chagrin. Car, en réalité, la « contrainte démocratique » joue efficacement dans de nombreux domaines. L'insertion de la France et de ses principaux partenaires dans les grands circuits du commerce mondial (le « Kennedy round », les négociations sur le GATT) sont des symboles, parmi d'autres, de la formidable accélération des échanges internationaux, et a entraîné depuis plusieurs décennies de nombreux secteurs socio-professionnels (agriculteurs, industriels, pêcheurs, etc.) à s'intéresser à la politique extérieure et à tenter de peser sur les décisions dans un sens favorable à leurs intérêts.

L'exécutif doit notamment compter avec les nombreux groupes d'intérêt qui interviennent dans sa politique européenne, réduisant dans bien des cas sa marge de manœuvre. La démocratie n'est-elle pas aussi la capacité des

(2) Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981, tome 1, chapitre 5.

gens à s'organiser pour défendre leurs intérêts? Les groupes de pression représentent ce que l'on appelle l'« opinion publique organisée ». Ils n'incarnent nullement l'« intérêt national », mais qui, parmi le public, serait à même de le représenter, l'opinion étant elle-même divisée sur grand nombre de sujets? L'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct est également une « extension » de la démocratie, tout comme le référendum portant sur la ratification du Traité de Maastricht.

La transnationalisation des relations internationales, les problèmes posés par les flux migratoires, les solidarités religieuses ont le mérite de faire apparaître l'interférence des acteurs de la « société civile » dans les relations internationales. Celles-ci font intervenir de nombreux groupes et individus dans les affaires mondiales et dans le cours de certaines grandes négociations internationales (comme ce fut le cas, notamment, pour la mobilisation anti-OMC de novembre/décembre 1999). Rien de tout cela n'est radicalement nouveau. Déjà, dans les années 1950, un mouvement de protestation écologiste et pacifiste commençait à se développer dans différents pays contre le nucléaire civil et militaire.

Le deuxième correctif à apporter à ce débat concerne « l'indifférence » de l'opinion publique – telle du moins que la mesurent les sondages d'opinion – aux questions internationales. De nombreux travaux l'ont démontré, l'opinion publique sondagière (3) n'est ni aussi indifférente, ni aussi inconsistante qu'on veut bien le dire. Le « *New-Look* » (4) de la recherche sur l'opinion publique, qui prend son essor dans les années 80 aux États-Unis, tend à réhabiliter les sondages comme instrument de mesure des attitudes du public de masse, réfute le paradigme « minimaliste » dominant au cours des années 60 et 70 qui présentait l'opinion publique comme un acteur mineur en politique internationale en raison : 1) du caractère minimal de l'information du public et de son intérêt pour les affaires internationales; 2) du très faible degré de stabilité et de cohérence de l'opinion publique sur ces questions (5).

Un des travaux les plus représentatifs de cette tendance est celui de Page et Shapiro (6), qui analyse les préférences de l'opinion publique américaine à travers cinquante années de sondages. S'opposant à la « *mood theory* » de Gabriel Almond (7), ces auteurs observent l'existence d'une stabilité de l'opinion publique et la capacité du public de masse au discernement et à la différenciation, même sur des sujets complexes et techniques. Les change-

(3) Selon l'expression de Jean-Luc PARODI, *Ça m'intéresse*, mai 1994, n° 159.

(4) Paul SNIDERMAN, « The New Look in Public Opinion Research », in A.W. FINIFTER, *Political Science : The State of The Discipline*, II, Washington, APSA, 1993.

(5) Le paradigme minimaliste s'érigea contre la définition de Gallup pour qui l'opinion publique « c'est ce que mesurent les sondages ». Philip Converse aux États-Unis puis Pierre Bourdieu en France furent les auteurs les plus représentatifs de cette tendance.

(6) Benjamin PAGE et Robert SHAPIRO, *The Rational Public; Fifty Years of Trends in American Policy Preferences*, Chicago, The Chicago University Press, 1992.

(7) Gabriel ALMOND, *The American People and Foreign Policy*, New York : Harcourt Brace, 1950.

ments d'attitude qu'ils constatent ne sont pas l'effet du hasard, mais correspondent à un changement de contexte, à l'apparition d'informations nouvelles. En France, mais aussi aux États-Unis, plusieurs recherches portant sur l'intervention militaire extérieure dans la période de l'après-guerre froide confirment l'existence d'une cohérence et d'une stabilité minimales de l'opinion publique (8).

Le troisième correctif concerne l'idée d'une politique étrangère conduite par une élite, indifférente aux desiderata du public. Certes, la politique étrangère n'est pas gérée selon un processus idéal-typique dans lequel se succéderaient de manière purement linéaire les phases de conception, de délibération publique et de décision. Mais les décideurs ne sont pas pour autant imperméables aux influences extérieures, notamment celle de l'opinion publique, des médias, des intellectuels. L'étude des habitudes de travail et des comportements des décideurs politiques et politico-administratifs montre que les responsables sont devenus plus attentifs à l'opinion publique et que le facteur « opinion publique » pèse sur leur comportement. Les décideurs tentent souvent d'anticiper les éventuelles réactions négatives que pourraient susciter leurs actes, certains y réussissent, d'autres pas. Le gouvernement a besoin du soutien de l'opinion, d'une légitimation plus facile à obtenir qu'en politique intérieure.

Prenons le cas des interventions militaires extérieures appartenant à la sphère politico-militaire d'où le public est censé être écarté. Depuis la fin de la guerre d'Algérie, la France est intervenue des dizaines de fois dans des théâtres d'opérations extérieures, en Afrique, au Proche-Orient, en Europe (en ex-Yougoslavie, puis contre la Yougoslavie de Milosevic), en Asie (au Cambodge). Certaines de ces interventions avaient un objectif purement humanitaire. D'autres ont été réalisées dans le cadre des accords de défense de la France avec certains pays d'Afrique noire. D'autres encore ont été des opérations de guerre, telles les attaques contre les colonnes du Polisario au Sahara en 1977, la participation à la guerre du Golfe en 1991 ou encore l'intervention en faveur des Kosovars en 1999.

On constate le plus souvent de la part des décideurs un souci d'anticipation, une prudence manifeste à ne pas déborder le cadre de l'« interventionnisme limité », à ne pas laisser la France s'engager dans des opérations susceptibles d'éveiller un mouvement de contestation important. De là un mode de gestion des crises imprégné de retenue et de discrétion, utilisant des moyens limités, préférant la posture dissuasive à l'affrontement (et cela pour des raisons aussi bien de politique extérieure que de politique intérieure), l'apaisement à l'escalade, limitant les pertes en vies humaines. Les dirigeants le savent : si les Français acceptent, voire soutiennent, dans certains cas, ces interventions militaires, ils ne sont pas pour autant des va-

(8) Samy COHEN (dir.), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, Paris, Fondation pour les études de défense, La Documentation Française, 1996.

t'en-guerre. Le soutien du public va de préférence à des interventions destinées à protéger des populations menacées, à secourir des ressortissants français, à faire respecter le droit international ou à appliquer les accords de défense passés avec des pays africains. Pendant les mois qui ont précédé la guerre du Golfe, François Mitterrand avance avec une extrême prudence, cherchant à mobiliser les soutiens, à construire un consensus en vue de la participation à une guerre où pourtant les Français ne sont pas appelés à des sacrifices importants. Pendant tout le mois de janvier 1991, le S.I.D. (Service d'information du Premier ministre) commande deux sondages par semaine pour suivre au plus près les « humeurs » des Français au cours de cette période critique (9). Ce qui vaut pour la France vaut également pour les États-Unis.

L'influence de l'opinion publique joue dans bien des cas de manière préventive ou dissuasive. Elle est tantôt incitative, tantôt inhibitrice. Ce phénomène se retrouve non seulement dans le domaine des interventions militaires extérieures mais aussi dans bien d'autres secteurs : affaires européennes, politique algérienne, relations avec les États-Unis, la Russie ou la Chine, etc. La problématique des droits de l'homme a souvent sensibilisé l'opinion publique, perturbant la diplomatie française.

Il faut enfin souligner le rôle des médias sur les comportements des décideurs. Une étude auprès d'une quinzaine de décideurs politiques (ministres des Affaires étrangères, collaborateurs du président de la République, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères) fournit quelques indices révélateurs. La quasi totalité des personnalités interviewées citent en priorité les médias en réponse à la question : « *Pour vous, qu'est-ce que l'opinion publique ?* ». Une majorité d'entre elles reconnaît que les médias jouent, comme le dit cet ancien secrétaire général de l'Élysée, « *un rôle croissant et excessif depuis quelques années dans la vie politique de tous les pays démocratiques, en particulier en France* ». Une réponse identique est donnée en ce qui concerne les problèmes de politique internationale : un événement fortement médiatisé mobilise la communauté des décideurs politiques, sans doute de manière plus forte ces deux dernières décennies que du temps où de Gaulle occupait l'Élysée (10).

Cette interférence du paramètre opinion publique n'implique évidemment pas que les décideurs se trouvent soumis à une sorte de dictature de l'opinion. Ils disposent de la possibilité de faire de la pédagogie, d'informer et de préparer le public, soit pour peser sur son attitude, soit pour tenter de

(9) Elizabeth DUPOIRIER, « De la crise à la guerre du Golfe un exemple de mobilisation de l'opinion », in, *SOFRES L'État de l'opinion*, présenté par O. DUHAMEL et J. JAFFRÉ, Paris, Seuil, 1992.

(10) Natalie LA BALME, *L'influence des médias sur les décisions de politique étrangère en France*, mémoire de D.E.A. de relations internationales, sous la direction de Samy COHEN, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, novembre 1994 et *L'influence de l'opinion publique sur les décisions de politique extérieures en France : une « contrainte permissive »*, Paris, Thèse de doctorat, Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, novembre 1999, sous la direction de Samy COHEN.

réduire les effets du désaccord susceptible d'être déclenché. Ils peuvent également décider de passer outre aux pressions exercées.

On retrouve dans le comportement des décideurs français un mélange de prudence et d'écoute de l'opinion publique, d'une part, et d'autoritarisme, de l'autre. Les essais nucléaires sont assez révélateurs de cette ambivalence. François Mitterrand suspend les essais nucléaires en avril 1992, en pensant aux écologistes qui viennent d'emporter une large victoire aux élections régionales et cantonales. Jacques Chirac tente pour sa part de flatter l'opinion nationaliste et attachée au général de Gaulle. Dans les deux cas, les décisions sont entachées de calculs de politique intérieure. Mais ni l'un ni l'autre n'a jugé utile d'en informer au préalable le public, ni cherché son adhésion.

OBSTACLES ET DILEMMES

La critique responsable ne peut se limiter à un incantatoire : « *Il faut rendre la politique étrangère plus démocratique* ». Elle doit rendre compte des obstacles et des dilemmes. Qu'appelle-t-on démocratie ? À cette question essentielle, les idéalistes n'apportent aucune réponse claire et ne proposent aucune opérationnalisation du concept. Ils abondent en formules vagues telles que la nécessité « *d'abandonner la pratique du domaine réservé* » pour évoluer vers une démocratie qu'ils souhaitent tantôt « directe » et tantôt « participative », en passant par quelques formules intermédiaires et quelque peu usées : « *Il faut que le débat démocratique précède les décisions de politique étrangère* » ou il faut que le « *pouvoir législatif contrôle les agissements de l'exécutif* » (11). Chacune de ces options mérite à elle seule un long débat. Certaines d'entre elles, appliquées à la lettre, entraîneraient un bouleversement complet du système politique français. Le débat sur la démocratisation doit s'extraire de formules abstraites. Veut-on un renforcement du contrôle parlementaire, et si oui dans quelles proportions ? Souhaite-t-on une plus grande transparence, et si oui jusqu'où ? Désire-t-on un référendum pour toutes les orientations de fond, mais le référendum représente-t-il toujours une avancée démocratique ? Certains dirigeants sont tentés de l'utiliser comme un plébiscite. Autre effet pervers possible : les citoyens appelés à répondre à une question peuvent être tentés d'émettre un vote sanction de la politique générale de l'exécutif.

On pourrait d'ailleurs se demander dans quelle mesure les Français souhaitent vraiment cette démocratisation de la politique étrangère ? Le développement des « flux transnationaux » n'a pas supprimé un large domaine d'activité qui demeure interétatique et dans la gestion duquel les citoyens

(11) Dario BATTISTELLA, « De la démocratie en politique extérieure : Après-guerre froide et domaine réservé », *Le Débat*, n° 88, janvier-février 1996.

s'impliquent fort peu. À la mainmise de l'exécutif sur la politique étrangère répond un certain renoncement des citoyens et de leurs élus à s'investir davantage que de manière épisodique.

Mis à part les sujets qui concernent directement son niveau de vie, sa sécurité, la survie de ses soldats, ses valeurs les plus fondamentales, ou encore les problèmes liés à l'environnement, le public s'implique peu dans la conduite de la politique étrangère. Ce n'est pas toujours faute d'information. La politique internationale, sauf ces cas cités, tient une place secondaire par rapport aux enjeux de politique intérieure, notamment dans les campagnes électorales. Un sondage d'opinion réalisé au cours de la campagne présidentielle de 1995 en France montre que les Français la placent au bas de l'échelle de leurs priorités, loin derrière l'emploi, l'éducation et la protection sociale (12). La même situation prévaut aux États-Unis (13). George Bush, auréolé de ses succès de politique extérieure, notamment pendant la guerre du Golfe, n'a pu se faire réélire, les électeurs américains l'ayant davantage jugé sur son bilan de politique intérieure, perçu comme plutôt négatif. Il y a, à cet égard, une distinction importante à opérer entre ces trois niveaux d'attitude : l'intérêt, la mobilisation et le vote (14).

L'immixtion de l'opinion publique française dans le processus de décision de politique étrangère est inférieure à ce qu'elle est aux États-Unis ou même en Allemagne. Le Parlement, quant à lui, exerce son rôle de contrôle avec une timidité indigne d'une démocratie. L'information que le gouvernement met à la disposition du public et des médias est très inférieure à celle dont profitent les publics américain, allemand ou ceux des pays scandinaves.

Les députés ont tendance à suivre les préoccupations de leurs électeurs, conscients des risques qu'ils courraient à se montrer plus royalistes que le roi : « *manifester quelque intérêt pour la politique extérieure n'est pas un bon réflexe politique. C'est le meilleur moyen de perdre son siège* », notait il y a plusieurs années déjà Jean-Pierre Cot (15). Ainsi se renforce l'adhésion à la doctrine du « domaine réservé » élaborée au début de la V^e République par quelques députés U.N.R. et énoncée par Jacques Chaban-Delmas en 1959, dans le but de permettre à de Gaulle d'agir sans entraves sur les dossiers sensibles de l'Algérie, la politique étrangère et la défense. Le rapport de la Mission d'information parlementaire sur le Rwanda constitue une des rares tentatives des parlementaires d'exercer un droit de regard *a posteriori* sur les interventions militaires françaises en Afrique. Le rapport, paru en décembre 1998, est très critique à l'égard de « la France », mais épargne les dirigeants politiques français. Quant au contrôle *a priori*, demandé à plusieurs reprises

(12) « Les déterminants du vote », CSA pour *La Tribune Desfossés*, le 6 février 1995.

(13) John RIELLY, « Internationalisme pragmatique : l'opinion américaine au milieu des années 90 », *Politique étrangère*, été 1995.

(14) Samy COHEN (dir.), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, op. cit., pp. 17-18.

(15) Jean-Pierre COT, « Parliament and Foreign Policy », in Antonio CASSESE, *Parliamentary Control Over Foreign Policy*, Sijthoff and Noordhoff, 1980, p. 13.

par le Président de la Commission de la Défense à l'Assemblée nationale, Paul Quilès, il demeure improbable tant sont importants les obstacles politiques et constitutionnels qui se dressent sur son chemin.

On ne peut débattre de « démocratisation » sans rappeler que l'obstacle majeur à cette évolution est d'ordre culturel. La faiblesse du débat public relève d'une responsabilité collective. Une partie de la presse nationale et une poignée d'intellectuels accordent une place relativement importante à la politique extérieure de la France et perturbent la quiétude des dirigeants politiques. Le reste, notamment la presse de province (même à fort tirage), ne consacre à la politique internationale qu'une place insignifiante.

La « démocratisation de la politique extérieure » ne se décrète pas. Elle implique un bouleversement des habitudes, une volonté collective de la placer parmi les sujets prioritaires. Un pareil changement nécessite probablement un séisme comparable à celui qu'a provoqué la guerre du Vietnam aux États-Unis, entraînant le retour du Congrès à un rôle plus proche de celui prévu par la Constitution, que ses membres avaient au fil du temps fini par abdiquer. On peut douter que l'exécutif – à moins que n'accède au pouvoir un authentique démocrate – se dessaisisse lui-même de l'information qu'il protège jalousement des regards indiscrets. Les dirigeants politiques ne créent, la plupart du temps, des structures démocratiques qu'afin de mobiliser des soutiens à leur politique (voir l'exemple de la création du Parlement européen).

La démocratisation de la politique étrangère est un sujet d'autant plus complexe qu'elle se trouve au cœur d'un dilemme fondamental. L'amélioration nécessaire de la qualité du débat public et du contrôle parlementaire ne doit pas conduire à des conflits tels qu'ils paralyseraient l'action diplomatique et militaire, qu'ils ligoteraient le Président et le gouvernement. Il y a un équilibre délicat à préserver entre démocratie et efficacité. La marge de manœuvre de l'exécutif demande à être préservée dans tous les cas où les événements requièrent souplesse d'adaptation, rapidité, sûreté des réflexes, discrétion, unité d'action. Dans certains cas, le rôle de l'État ne mériterait-il d'ailleurs pas d'être renforcé ? Il n'y a pas de politique extérieure sans un minimum d'unité et de cohérence. Arrêtons-nous sur l'exemple de l'embargo qu'un pays démocratique décrète à l'égard d'un régime autoritaire et belliciste : si cet embargo est contourné par des acteurs économiques privés qui ont intérêt à continuer leur commerce, seules des mesures coercitives peuvent conduire ces agents à se plier à une décision gouvernementale.

Si l'opinion publique est mieux informée, moins versatile et passionnelle qu'on le dit généralement sur ces questions, elle émet des préférences générales et globalisantes. Elle ne dispose d'aucune des ressources organisationnelles qui lui permettent l'anticipation et l'initiative, de réagir de manière adéquate, dans l'urgence et sous la pression des événements. Or, ce type

d'activité tient une place importante dans la gestion de la politique étrangère, davantage sans doute que des discussions sur de grands principes qui surgissent épisodiquement. Même dans le « domaine économique-commercial », l'ère des experts n'est pas révolue. La conduite des négociations dans ce domaine nécessite une part de ruse, de dissimulation et de connaissance fine des dossiers, conditions de leur réussite. John Locke n'avait pas nécessairement tort lorsqu'il affirmait qu'une assemblée de représentants « *est trop nombreuse et trop lente à dépêcher les affaires qui demandent une prompt exécution* » (16).

On ne saurait enfin conclure sans aborder le problème de la « sagesse » des décisions en politique extérieure. De quel côté se situe-t-elle ? La participation du public rend-elle la politique extérieure plus sage ou moins sage, plus efficace ou moins efficace ? « *Elle la rend plus démocratique* », répondent certains auteurs qui estiment même que le public est « *le mieux à même de connaître ce qu'est l'intérêt national* » (17). La sagesse exige de reconnaître qu'il s'agit d'un problème complexe qui soulève davantage de questions qu'il n'apporte de solutions. Qu'est-ce qu'une décision « sage » ? Celle qui épouserait le mieux l'intérêt national ? Or, rien n'est plus difficile à définir que cette notion au caractère évolutif, subjectif et adaptable au gré des circonstances. Une décision « sage » est peut-être de celles qui ont montré leur efficacité dans la durée et leur capacité de recueillir une large adhésion du public. Dans les circonstances graves, l'opinion ne se trompe pas nécessairement. Mais l'expérience nous apprend aussi qu'à l'inverse elle peut se tromper et qu'une décision non démocratique peut se révéler être une excellente décision. On doit à Franklin. D. Roosevelt d'avoir eu le courage de faire entrer les États-Unis en guerre contre l'isolationnisme de son opinion publique et à de Gaulle d'avoir su, en juin 1940, s'ériger seul contre son peuple et ses dirigeants. Robert Schuman et Jean Monnet ont ouvert la voie de la réconciliation franco-allemande et jeté les premiers jalons de la construction européenne sans demander l'autorisation de leurs concitoyens.

Les dirigeants politiques doivent avoir une certaine capacité d'action pour répondre aux défis, pour adapter la politique aux circonstances nouvelles. Mais leur devoir et leur intérêt est de pratiquer une pédagogie constante à l'égard de l'opinion, de savoir l'écouter et si nécessaire la convaincre de la justesse de leur choix, de mobiliser des soutiens. À eux de décider, au risque de se tromper et d'avoir à répondre de leurs erreurs devant leurs concitoyens. N'est-ce pas là après tout un des fondements d'une démocratie ?

(16) John LOCKE, *Traité du gouvernement civil*, Paris, Garnier-Flammarion, 1984.

(17) D. BATTISTELLA, *loc. cit.*