ULB UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES, UNIVERSITÉ D'EUROPE

DIGITHÈQUE
Université libre de Bruxelles

DELWIT Pascal, KULAHCI Erol, VAN DE WALLE Cédric, *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence,* Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.

Elle a été publiée par les
Editions de l'Université de Bruxelles
http://www.editions-universite-bruxelles.be/

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site http://digitheque.ulb.ac.be/

Accessible à : http://digistore.bib.ulb.ac.be/2012/i9782800412665_000_f.pdf

INSTITUT DE SOCIOLOGIE ▪ SOCIOLOGIE POLITIQUE

Edité par Pascal Delwit, Erol Külahci,
Cédric Van de Walle

Les fédérations européennes de partis

Organisation et influence

EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

Les fédérations européennes de partis

DIRECTEUR DE LA COLLECTION
« SOCIOLOGIE POLITIQUE »

Jean-Michel De Waele

DANS LA MÊME COLLECTION

Le mode de scrutin fait-il l'élection ?,
édité par Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele, 2000

Sport et Union européenne, édité par Jean-Michel De Waele
et Alexandre Husting, 2001

Edité par Pascal Delwit, Erol Külahci,
Cédric Van de Walle

Les fédérations européennes de partis

Organisation et influence

INSTITUT DE SOCIOLOGIE ■ SOCIOLOGIE POLITIQUE

EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

ISBN 2-8004-1266-6
D/ 2001/0171/13
© 2001 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)

EDITIONS@admin.ulb.ac.be
http:// www.editions-universite-bruxelles.be

Imprimé dans l'Union européenne

Remerciements

Ce livre est issu d'un Colloque international organisé par le Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'Université libre de Bruxelles (ULB) en novembre 2000.

L'organisation de ces travaux a bénéficié du soutien du Fonds national de la recherche scientifique (FNRS), du Bureau d'information pour la Belgique du Parlement européen, de la Présidence de la Communauté française, du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, du ministère des Affaires étrangères, du parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs, de la Fédération européenne des partis verts, du parti démocratique des peuples d'Europe/Alliance libre européenne, du groupe parlementaire du parti populaire européen-Démocrates européens, du parti des socialistes européens et du groupe parlementaire du parti des socialistes européens.

La publication de cet ouvrage s'inscrit dans le cadre de l'Action de recherche concertée « L'Union politique européenne : recomposition des modes de gouvernements et de légitimité », auprès de l'Institut d'études européennes et du Pôle européen Jean Monnet de Bruxelles.

Un tel projet est le fruit de la contribution de plusieurs personnes. Nous tenons à remercier tout particulièrement les membres du Centre d'étude de la vie politique pour leur aide et leurs conseils, les traductrices, les *referees* du manuscrit ainsi que Michèle Mat pour sa relecture impeccable.

Pascal DELWIT, Erol KÜLAHCI et Cédric VAN DE WALLE

Les fédérations européennes de partis. Un acteur politique en devenir ?

Pascal DELWIT, Erol KÜLAHCI et Cédric VAN DE WALLE

1. Des « partis politiques au niveau européen » ?

Le développement des fédérations européennes de partis connaît aujourd'hui un nouvel élan suite aux récentes dispositions intégrées dans le traité de Nice. Elles visent à réguler le financement de ces fédérations et à leur assurer un statut légal.

Pour autant, l'histoire des organisations partisanes transnationales est déjà ancienne. Considérés comme des acteurs essentiels au bon fonctionnement de la démocratie représentative, les partis ont tenté de s'adapter au nouvel environnement européen. Dans un premier temps, ils l'ont fait en développant des structures originales au sein des assemblées européennes.

Dès l'instauration du Conseil de l'Europe en 1948, les formations politiques nationales envoient leurs représentants dans ce qui n'est encore que l'embryon d'une enceinte parlementaire supranationale. En 1953, lors de la première réunion de l'Assemblée de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), les premiers groupes transnationaux de parlementaires sont constitués au niveau européen. Malgré de fortes attentes, ces groupes parlementaires n'ont pas donné lieu à de plus amples développements. La diversité idéologique, les conflits d'intérêts partisans et nationaux [1] et l'élection des députés lors de scrutins nationaux ont maintenu l'identité nationale des partis [2]. Après plusieurs années d'indécisions [3], l'organisation des premières élections directes du Parlement européen n'intervient qu'en 1979.

Les contributions relatives à l'évolution organisationnelle des fédérations européennes le montrent, les réformes institutionnelles européennes ont profondément marqué leur histoire [4]. La décision de procéder à l'élection au suffrage universel de l'Assemblée européenne reconnaît implicitement l'acuité de la fonction intégrative des partis nationaux au sein de la société, fût-elle d'envergure européenne. L'espace politique dans lequel les partis évoluent s'enrichit d'un niveau de pouvoir supplémentaire qu'il s'agit de relier aux sphères déjà existantes. Les élites partisanes nationales tentent dès lors d'adapter leurs structures partisanes à ce nouvel environnement institutionnel. L'Acte unique européen (1988), le traité de Maastricht

(1992) et le traité d'Amsterdam (1997) renforcent le Parlement européen. Ils offrent ainsi aux fédérations européennes de partis – ou plutôt à ses entités constitutives – des opportunités d'influence sur le processus décisionnel européen. L'introduction de l'article 138 A [5] dans le traité de Maastricht reconnaît explicitement le rôle des «partis politiques au niveau européen» mais ne procure aux fédérations européennes ni statut légal ni base financière. Le traité de Nice (2000) prévoit de combler ces carences, confirmant la place supposée des fédérations européennes de partis dans le système politique européen.

«L'analogie des mots ne doit pas tromper» [6], disait Maurice Duverger au début de l'introduction de son ouvrage séminal sur l'organisation des partis politiques. Dans le prolongement de ces judicieux conseils, nous nous dégagerons le plus possible de cette «identité nominale» pour appréhender les «partis politiques au niveau européen». Sans entrer dans un long débat à propos de la définition des partis à l'échelle européenne [7], nous avons voulu analyser l'essence de ces organisations supranationales. L'ouvrage aborde chaque famille politique de manière transversale. Leur évolution organisationnelle et leur influence sur le processus décisionnel de l'Union européenne sont analysées tour à tour.

Le phénomène partisan au niveau européen comprend de nombreuses dimensions. La majeure partie de l'élite européenne est issue des partis: membres de la Commission, du Conseil européen ou des Conseils des ministres font partie des élites partisanes nationales. Les députés européens sont quasi exclusivement élus sur la base de listes construites par les partis nationaux. Néanmoins, les auteurs de ce livre se consacrent, dans un premier temps, à l'étude des fédérations en tant qu'organisations extraparlementaires de partis à l'échelle européenne. Pour les analyser et comprendre leur rôle, ils suivent les démarches classiques de l'étude des partis politiques. Elles consistent à retracer la genèse de leur organisation, afin d'en comprendre les causes et le fonctionnement, et à les situer dans leur environnement.

Le choix de focaliser notre analyse sur les fédérations transnationales de partis ne permet pas d'aborder certaines facettes du phénomène partisan à l'échelle européenne. Sa forme la plus extensive était impossible à appréhender autrement que de manière théorique. La recherche des données empiriques nécessaires à une telle entreprise n'a pas encore été entreprise. Les familles politiques qui ne se sont dotées que d'une organisation parlementaire ne sont pas prises en compte. Nous nous centrons sur le parti populaire européen (PPE), le parti des socialistes européens (PSE), la Fédération européenne des partis verts (FEPV), le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) et le parti démocratique des peuples d'Europe-Alliance libre européenne (PDPE-ALE).

Présenter le développement de leur organisation permet de mieux comprendre la manière dont ces structures fonctionnent. Par ailleurs, pour apprécier le rôle des fédérations européennes de partis dans l'Union européenne, nous avons aussi choisi d'étudier la manière dont elles tentent d'influencer les décisions européennes.

Nous examinons particulièrement les relations qu'elles développent avec les autres composantes principales du système décisionnel européen que sont le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen.

Depuis quelques années, la recherche concernant les fédérations européennes de partis et le déficit de légitimité de l'Union européenne a pris une certaine vigueur. Les travaux de Simon Hix, Robert Ladrech, David Bell et John Gaffney y ont contribué [8]. Il n'empêche, ce thème reste très peu étudié, si bien que « l'étude des partis au niveau européen reste un des parents pauvres de la science politique, y compris dans l'étude du phénomène partisan » [9].

L'analyse du déficit de légitimité de l'Union européenne a aussi pris une place croissante dans la recherche scientifique. Citons par exemple les travaux de David Beetham et Christopher Lord [10] ainsi que ceux de Fritz Scharpf [11]. Indépendamment de ce qui différencie leurs approches, ces auteurs insistent sur la dimension « politique publique » du problème de légitimité de l'Union européenne. Or, cet aspect est à ce jour peu conceptualisé de manière scientifique. L'un des rares chercheurs à s'y être intéressé, Jeremy Richardson, distingue quatre étapes dans le processus politique de l'Union européenne : l'établissement de l'agenda, la formulation politique, la décision politique et la mise en œuvre [12].

Pour des raisons de faisabilité et de pertinence, il était important de choisir l'une de ces quatre dimensions. Nous avons porté notre attention sur la décision politique, et ce pour deux raisons. D'une part, cette dimension est, à l'heure actuelle, la seule à avoir fait l'objet d'une tentative de conceptualisation relativement importante, en particulier dans l'ouvrage de référence d'Elisabeth Bomberg et John Peterson. D'autre part, cette dimension est importante dans la gouvernance européenne, comme l'ont souligné ces deux politologues américains : « Pourquoi étudier le processus décisionnel dans l'Union européenne ? La réponse est plus compliquée qu'il n'y paraît : parce qu'une grande partie des politiques publiques affectant les 370 millions de citoyens européens (et encore plus au-delà des frontières) est décidée à ce niveau de gouvernance » [13].

2. Controverses et débats théoriques

A l'analyse, les théories de l'intégration européenne [14] s'avèrent peu opératoires pour notre objet d'étude. L'approche des politiques comparées, telle que conçue et appliquée par Simon Hix et Christopher Lord [15], suggère d'appliquer aux fédérations européennes de partis les canevas théoriques classiques développés dans les contextes nationaux. Or, ces canevas sont inadéquats parce que même si « le rapport, dans l'analyse scientifique, aux partis nationaux est important (...), les partis européens doivent surtout être appréhendés comme champ d'étude autonome (...) » [16]. Cela ne veut pas dire qu'une analyse comparée des fédérations européennes de partis en relation avec une problématique donnée ne soit pas utile, bien au contraire.

La première partie du livre privilégie plusieurs approches : la combinaison des relations internationales et des politiques comparées ; l'utilisation de l'approche comparée par l'application de la théorie des oligopoles ; le recours aux théories de l'intégration européenne – en particulier aux canevas néo-institutionnalistes de même qu'à une combinaison du néo-fonctionnalisme et du transnationalisme – et l'approche juridique comparée.

Les caractéristiques de la gouvernance européenne présentent des implications pour les fonctions des fédérations européennes de partis. Ces dernières évoluent dans

une gouvernance européenne à niveaux multiples: régional, national et européen. Cela implique le renforcement de leurs fonctions de liens entre les différents niveaux (Johansson). En contraste, l'importante décentralisation de la gouvernance européenne, le caractère profondément fonctionnel de l'Union européenne et la complexité de son système institutionnel amoindrissent fortement le développement des fédérations européennes de partis. Si l'Union agit comme une contrainte, elle laisse aussi, en principe, le champ à une certaine marge de manœuvre (Magnette).

Indépendamment du fait institutionnel, les fédérations européennes de partis sont essentiellement composées de partis nationaux. Ils disposent des principaux attributs de légitimité et de l'essentiel des ressources. Sur le plan politique et matériel, le développement des fédérations a donc été intimement lié à la bonne volonté de ses entités constitutives. Le cas le plus saillant est leur entrée difficile dans l'arène électorale européenne (Lord).

A la suite des changements apportés à l'article du traité de l'Union relatif aux fédérations européennes de partis par la CIG de Nice 2000, la question du financement européen des fédérations va peut-être changer la donne (Dorget). Encore faut-il résoudre la délicate question des critères définissant la procédure d'acquisition et de perte de qualité de «parti politique européen».

3. Une organisation réticulaire

Les auteurs de l'ouvrage qualifient parfois les fédérations européennes de partis par d'autres termes («europartis», «partis européens», «partis transnationaux»,...). Nous avons voulu rendre compte ici d'une dimension spécifique de la réalité partisane à l'échelle européenne: son organisation extra-parlementaire. Sous des vocables différents, tous s'accordent néanmoins à reconnaître que les fédérations européennes de partis ne recouvrent pas une réalité, ou une abstraction conceptuelle, similaire aux partis qui évoluent au niveau national. Il ressort des contributions que les caractéristiques organisationnelles des fédérations transnationales sont largement conditionnées par la spécificité de leurs éléments constitutifs – les partis membres – et du système politique dans lequel elles évoluent.

Le contexte institutionnel de l'Union européenne est conceptualisé dans plusieurs chapitres de cet ouvrage comme une structure décisionnelle à niveaux de pouvoirs multiples. De façon minimaliste, les fédérations européennes y sont conçues comme un lieu de rencontre(s). De manière maximaliste, elles sont perçues comme un espace permettant la coordination des politiques entre les élites partisanes qui se reconnaissent mutuellement comme faisant partie d'une même famille politique [17] en vue d'influencer les décisions européennes.

Chaque famille partisane tente de former un réseau (Magnette) de relations (formelles et informelles), tissant des liens entre les différents niveaux de pouvoir verticaux (européen, national, régional...) et horizontaux [18] (réseaux exécutif, parlementaire, judiciaire...) autour de thématiques précises. Les fédérations européennes de partis seraient alors les noyaux de coordination des réseaux partisans. A l'instar du constat fait par Gerassimos Moschonas pour le PSE, il ressort des différentes contributions que «la structure et la logique de fonctionnement [des fédérations transnationales], structure en priorité confédérale, en partie fédérale et

en intention supranationale, témoignent de la complexité de sa situation». Elles présentent toutes un centre faible, dont le pouvoir est limité par des composantes fortement autonomes, les partis nationaux.

Une sorte de mimétisme, fortement encouragé par le contexte institutionnel européen il est vrai, a agi dans la structuration des fédérations européennes.

Elles possèdent presque toutes les mêmes organes internes. Le *congrès* est statutairement l'institution primordiale. Il réunit le plus grand nombre de délégués des partis membres et édicte les lignes politiques générales de la fédération. Les congrès «servent» souvent les partis nationaux en pleine campagne électorale par l'attrait des médias prompts à relater les faits et discours des grandes personnalités européennes au sein de chaque famille politique.

Les *conseils* sont des assemblées de délégués nationaux qui se réunissent plusieurs fois par an et sont l'occasion de présenter des rapports ou des déclarations politiques sur des thématiques européennes (emploi, immigration, élargissement, politique des transports, nouvelles technologies de l'information...). Celles-ci ont été débattues au préalable dans des groupes de travail composés de quelques délégués nationaux et d'experts.

L'instance capitale dans la vie quotidienne de la fédération est le *bureau*, ou plus précisément son secrétariat général qui est le seul organe des fédérations doté d'une équipe de permanents. Les conseils comme les congrès sont paralysés par le nombre élevé de participants, les difficultés linguistiques et financières (le coût logistique de ces réunions est fort élevé par rapport aux maigres budgets des fédérations, mais aussi pour les partis de faible relevance qui doivent envoyer des délégués). Le bureau assure la représentation politique de la fédération. Il prend des décisions essentiellement administratives mais il est relativement autonome vis-à-vis des partis nationaux dans son fonctionnement.

Enfin, certaines fédérations possèdent *une réunion des leaders partisans*, instance intergouvernementale suprême qui réunit les membres les plus influents d'une même famille politique à la veille des Conseils européens [19]. Ce sont des moments médiatiques importants, mais surtout des forums où se tissent des consensus entre les visions nationales. Les décisions prises concernent les questions de politique européenne à moyen et à long terme. Le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) convoque des rencontres des leaders. Mais ce sont surtout les réunions organisées par le PPE et le PSE qui sont cruciales compte tenu du poids politique de ces deux familles dans les gouvernements nationaux (Moschonas, Hanley).

Même si l'on retrouve des composantes organisationnelles identiques entre les différentes fédérations européennes, leurs modes de fonctionnement sont variés. Leur développement organisationnel est plus ou moins intégré en fonction d'une série de facteurs. A ce sujet, tous les auteurs reconnaissent l'influence du processus d'intégration européenne (élections directes du Parlement européen, traité de Maastricht, élargissement...). Mais la cristallisation organisationnelle dépend aussi des partis membres qui composent les fédérations. La cohésion idéologique interne a une influence. Les adhésions de certains partis importants, tels le Labour Party dans le PSE, Forza Italia au sein du PPE, ou les verts suédois au sein de la FEPV,

peuvent susciter des tensions internes, rompre le « compromis identitaire » et anéantir les possibilités de bâtir des consensus. Dans le cas de l'ELDR (Sandström) ou du PDPE (Seiler), les tensions entre partis membres sur l'axe gauche-droite menacent la cohésion idéologique. Au sein de la FEPV en revanche, les divisions à l'égard de l'intégration européenne ont longtemps freiné son développement (Van de Walle).

La *relevance des partis membres* au niveau national est aussi un facteur important. Il conditionne la structuration des fédérations européennes de partis. Des partis faibles au niveau national peuvent tenter de développer des structures au niveau européen en vue d'influencer les décisions politiques. La situation se présente manifestement à l'ELDR, à la FEPV et au PDPE/ALE.

Dans la famille libérale, les partis nationaux ont accepté de céder une partie de leur « souveraineté », en favorisant la prise de décision à la majorité plutôt qu'à l'unanimité (Sandström). L'adoption de majorités aussi basses dans le processus décisionnel interne du PPE et du PSE n'est, en l'état, pas possible compte tenu du poids de certains partis nationaux, qui refusent la perspective de pouvoir être minorisés (Moschonas). Au sein du PDPE/ALE, la relevance des partis membres au niveau national est si faible que l'organisation partisane européenne n'a pas d'autres relais au sein des institutions européennes que le groupe politique au Parlement européen (Seiler). La FEPV a aussi essentiellement développé sa structure partisane de manière à coopérer avec le groupe parlementaire. Mais depuis 1995 et les premières participations gouvernementales, elle tente de nouer des liens avec d'autres instances de décision européennes.

De l'orientation privilégiée des fédérations écologiste, libérale et régionaliste vers les groupes parlementaires résulte une complémentarité croissante (non exempte de risques de compétition) entre ces deux acteurs partisans. Elle s'exprime notamment à travers l'organisation conjointe de réunions et de groupes de travail, et la réalisation de publications communes.

Les partis membres du PPE et du PSE ont des représentants dans les gouvernements nationaux et sont des forces politiques dominantes dans la plupart des Etats de l'Union. Ces deux formations transnationales ont donc développé plus rapidement des structures partisanes européennes orientées vers les « pouvoirs exécutifs ». Ainsi, le PPE (Delwit), rapidement suivi par le PSE (Moschonas) mettra sur pied la réunion des leaders partisans pour que les élites partisanes, chefs de gouvernements, dirigeants de partis, ministres... d'une même famille politique puissent se rencontrer, négocier et dégager des consensus en vue d'actions communes. Les groupes parlementaires de ces deux fédérations restent dès lors plus autonomes et participent aux réunions des fédérations pour éventuellement influencer les partis nationaux.

3. La problématique de l'influence sur les décisions européennes

Une question centrale traverse les contributions relatives à l'influence des fédérations européennes de partis sur le processus décisionnel européen : dans quelle mesure ces fédérations produisent-elles des opinions qui à leur tour sont projetées avec succès sur le processus décisionnel européen, contribuant ainsi à façonner la construction supranationale ?

Plusieurs hypothèses émergent principalement autour de trois problématiques :

- la teneur du consensus ou du désaccord dans chaque fédération européenne de partis ;
- les facteurs qui influent sur le positionnement au sein des fédérations ;
- les sources permettant d'expliquer dans quelle mesure les fédérations agissent efficacement ou non sur les enjeux décisionnels.

En quoi y a-t-il convergence ou divergence au sein de chacune des fédérations ? L'importance de la convergence et de la divergence des positions politiques des partis membres au sein des fédérations est soulignée à maintes reprises (Dietz, Faniel et Soare, Hanley, Kulahci). Elle conditionne l'influence du PSE sur les décisions européennes en matière d'emploi ainsi que du PPE sur le Conseil européen. Dans le cas de la FEPV, la convergence conditionne la possibilité de dégager une minorité de blocage lorsque le vote se fait à la majorité qualifiée au Conseil des ministres de l'Environnement. Une série de prises de position caractérise le PDPE-ALE sur le clivage centre-périphérie, en faveur bien sûr des intérêts de la périphérie.

Pourquoi y a-t-il consensus ou dissensus entre les partis membres au sein de chacune des fédérations européennes de partis ? L'institutionnalisation ou non des réunions régulières entre les élites les plus importantes au sein d'un organe d'une même fédération est un facteur identifié par plusieurs observateurs. Au PSE, l'organe le plus important est la conférence des leaders regroupant pour l'essentiel les leaders et les Premiers ministres. En construisant un consensus en son sein, la pratique du PSE pose un défi au mode d'opération intergouvernemental de la gouvernance européenne. De même, au sein du PPE, l'organe le plus important est la conférence des chefs de gouvernement et/ou de partis sous-tendu par un mode de fonctionnement plutôt intergouvernemental. L'absence de réunions régulières des représentants de la FEPV au Conseil, liée en partie à une absence de moyens financiers de la fédération, explique aussi son peu de cohésion, et donc son influence réduite. Dans le cas du PDPE-ALE, il n'y a tout simplement pas de représentant au Conseil européen, au Conseil des ministres et à la Commission européenne.

Le rôle individuel ou concerté des partis nationaux, et à travers ceux-ci des stratégies de leurs représentants, est aussi souligné. Malgré d'importantes divergences internes, les rôles du Premier ministre français Lionel Jospin, lors de la réunion des leaders précédant le Conseil européen de Luxembourg, et du Premier ministre portugais Antonio Guterres, lors des réunions des leaders précédant le Conseil européen de Lisbonne, ont été décisifs pour aboutir à un compromis dans les rangs du PSE puis lors du Conseil européen. La dimension idéologique dans les fédérations européennes de partis est un autre élément pris en considération. En la matière, l'évolution au tournant des années quatre-vingt/quatre-vingt-dix a influé sur le positionnement du PPE consacrant l'élan vers davantage de dérégulation socio-économique. Les conflits internes liés à la question de l'intégration européenne ont joué contre l'émergence d'une cohésion au sein de la FEPV.

Pourquoi les fédérations européennes de partis influent-elles ou non sur la décision européenne ? Les relations qu'elles entretiennent avec les institutions européennes sont identifiées comme un des éléments clés. La relation du PSE avec le Conseil européen est des plus déterminante compte tenu du poids social-démocrate dans les

gouvernements nationaux. De même, le lien entre le PPE, le Conseil et le Parlement européens est aussi considéré comme important. La FEPV pourrait privilégier les relations avec le Conseil des ministres, la Commission européenne et le groupe des verts au Parlement européen, même si actuellement elle s'efface souvent devant le groupe parlementaire. Le PDPE-ALE ne peut avoir des relations qu'avec ses homologues du Parlement européen.

Un second ensemble d'hypothèses confirme que ces relations sont intimement liées à la présence des partis membres dans les différentes institutions de l'Union européenne. Cette présence est conditionnée par leur résultat électoral lors des élections nationales et, partiellement, lors des scrutins européens. Dans le cas du PSE, le fait d'avoir une représentation largement majoritaire de partis au gouvernement au Conseil européen est crucial. En 1991, l'influence des démocrates chrétiens sur le Conseil européen était aussi liée à une présence importante dans les exécutifs nationaux. La présence des représentants de la FEPV au Conseil des ministres de l'Environnement leur permet d'avoir, théoriquement, une minorité de blocage. Le rôle très discret du PDPE-ALE s'explique par le fait qu'il ne compte dans ses rangs aucun représentant au Conseil européen, au Conseil des ministres ou à la Commission européenne.

D'autres hypothèses concernent des facteurs propres aux institutions européennes. La logique duale au Parlement européen consacre une confrontation entre la gauche et la droite qui s'efface souvent devant une confrontation inter-institutionnelle, qui amoindrit à l'heure actuelle la marge de manœuvre du PPE. D'autre part, la co-décision permet au Parlement européen de jouer un rôle croissant, et donc de mettre plutôt en valeur les groupes politiques du Parlement européen que les fédérations européennes de partis.

Ajoutons les éléments mis en exergue par Luciano Bardi. Il considère que deux facteurs primordiaux influenceront le devenir des fédérations européennes de partis : l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale et le financement public possible des fédérations.

Notes

[1] G. Pridham & P. Pridham, *Transnational Party Co-operation and European Integration: The process towards direct elections*, Londres, Allen & Unwin, 1981.

[2] S. Hix & C. Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997, p. 13-14.

[3] Voir O. Costa, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 34-38 pour de plus amples informations sur la décision d'élire directement le Parlement européen.

[4] D'autres éléments abordés dans les contributions de cet ouvrage sont également à l'origine du développement des fédérations. Ainsi, la chute du mur de Berlin, ou les élargissements successifs de l'UE ont pu être importants. De même, l'accroissement du rôle politique du Conseil européen a poussé certaines fédérations à orienter leurs actions vers ce «centre de pouvoir», notamment en créant les réunions des leaders. Voir à ce propos S. Hix, «Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy», *Journal of Common Market Studies*,1995, vol. 33, 4, p. 545.

[5] L'article 138 A du traité de Maastricht stipule: «Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union». Conseil des Communautés européennes, Commission des Communautés européennes, *Traité sur l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1992, p. 62.

[6] M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, p. 23.

[7] P. Delwit, J.-M. De Waele, E. Külahci & C. Van de Walle, «Les fédérations européennes de partis: des partis dans le processus décisionnel européen?», *in* P. Magnette & E. Remacle (éd.), *Le nouveau modèle européen, Vol. I, Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

[8] Voir, par exemple, S. Hix, *op. cit.*; R. Ladrech, «Political Parties and the Problem of Legitimacy in the European Union», *in* T. Banchoff et M. P. Smith (ed.), *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*, Londres et New York, Routledge, 1999, p. 93-112; J. Gaffney, «Political Rhetoric and the Legitimation of the European Union», *in* T. Banchoff et M. P. Smith (ed.), *op. cit.*, p. 199-211.

[9] P. Delwit *et al.*, *op. cit.*, p. 125.

[10] D. Beetham & C. Lord, *Legitimacy and the EU*, Londres and New York, Longman, 1998.

[11] F. W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

[12] J. Richardson, «Policy-making in the EU. Interest, ideas and garbage cans of primeval soup» *in* J. Richardson (ed.), *European Union: power and policy-making*, Londres, Routledge, 1996, p. 5.

[13] E. Bomberg & J. Peterson, *Decision-Making in the European Union*, Londres, MacMillan, 1999, p.4.

[14] B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Basingstoke, MacMillan, 2000.

[15] S. Hix et Ch. Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres, MacMillan, 1997.

[16] P. Delwit, J.-M. De Waele, E. Külahci & C. Van De Walle, *op. cit.*, p. 137.

[17] G. Devin, «L'Internationale socialiste en Europe centrale-orientale: définition et rôle des amis politiques», *in* P. Delwit, J.-M. De Waele (éd.), *La gauche face aux mutations en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1993, p. 189-200.

[18] R. Dehousse, «La recomposition des Etats dans l'Union européenne», *in* S. Cassese & V. Wright (éd.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

[19] Simon Hix, *op. cit.*, 1995.

PREMIÈRE PARTIE

Approches théoriques et controverses

Vers une théorie des fédérations européennes de partis

Karl Magnus JOHANSSON

L'émergence et le développement des fédérations européennes de partis représentent un défi à la science politique et à ses sous-disciplines, et en particulier à l'égard des relations internationales et des politiques comparées. Comme James Caporaso l'a souligné, l'Europe occidentale «*will continue to be the site where the contests between interstate politics and a more rule-based European politics take place. If this is true, it will be Europe that will tell us a great deal about the appropriateness of our scholarly paradigms in the years ahead*» [1]. En d'autres termes, le désaccord oppose les intergouvernementalistes aux supranationalistes. Si les premiers l'emportent, le rôle des partis politiques nationaux et européens est peu reconnu.

Notre objectif principal est d'analyser conceptuellement si ces sous-approches sont concurrentes ou complémentaires. Nous commencerons par les considérer comme complémentaires. Nous démontrerons aussi que la dichotomie relations internationales-politiques comparées est artificielle et trompeuse si on veut comprendre la dynamique européanisée et à niveaux multiples des partis politiques.

Contre la distinction traditionnelle entre les relations internationales et les politiques comparées, nous privilégions un nouveau modèle de recherche qui prenne en considération cette dynamique, en y incluant les partis politiques comme arènes, institutions ou acteurs de plein droit. Une approche intéressante, sujette à raffinement théorique, concerne précisément la gouvernance européenne à niveaux multiples. Elle pourrait servir de pont entre les relations internationales et les politiques comparées dans l'analyse des fédérations européennes de partis.

1. Les partis politiques et la gouvernance européenne à niveaux multiples

Il conviendrait de se distancier des analyses réductionnistes de l'intégration européenne qui se concentrent soit sur le niveau européen soit sur la centralité des Etats membres: pareilles approches ont tendance à ignorer les processus politiques internes aux Etats membres ainsi que les liens entre les niveaux politico-administratifs. Il faudrait aussi éviter la distinction territoriale entre l'extérieur et l'intérieur et donc s'attacher aux voies et moyens des organisations politiques pour transcender ces niveaux, comme par exemple les différents types de réseaux [2]. Il convient de même de se garder d'analyser l'intégration européenne comme un «jeu à deux niveaux» [3]. Putnam y distingue deux niveaux plus ou moins clairs où est affirmée la primauté des

acteurs gouvernementaux mettant en lumière plutôt les «jeux nichés» [4]. Selon Ben Rosamond, on reprocha aux relations internationales d'être «*particularly ill equiped to deal with the complexity of the contemporary EU game. It lacks the tools to deal with the coexistence of multiple actors playing nested games...The EU is rather more than an international organization...*» [5]. Il convient dès lors de s'intéresser aux politiques imbriquées ou *Politikverflechtung*, et à la fusion de plusieurs modes d'interaction, administratifs ou politiques [6].

La globalisation et l'européanisation rendent plus urgente l'étude des liens entre les acteurs impliqués dans des cadres nationaux et non nationaux. Habitués à politiser les problèmes dans des cadres différents et à créer des liens entre plusieurs niveaux, les partis politiques en sont de parfaits exemples. Les fédérations européennes de partis politiques créent des liens entre les élites gouvernementales et non gouvernementales. Aux dires de Rudolf Hrbek, «*If one sees the EC as a multi-level system... and if one understands integration as a process during which mutual links between these levels grow, then the existence and activities of transnational party organisations are important for the integration process. They help to establish and maintain links between different levels; they are a component of the sociopolitical infrastructure of the EC system which can be regarded as an emerging political system*» [7].

Les partis politiques devraient donc être conçus comme des acteurs de liaison [8]. Ils opèrent à travers les niveaux et sont peut-être les acteurs les plus importants d'un système politique donné. L'Union européenne est, elle, un système politique à niveaux multiples en voie d'émergence: «*The European Union and its member states have become a multilevel polity whose characteristics are poorly understood in political discourses as well as in academic controversies that are shaped by our conventional understanding of national politics and international relation (...) the conceptual tools with which the political-science sub-disciplines of international relations and comparative politics are approaching the study of European institutions are ill suited to deal with multilevel interactions*» [9].

Dans le cadre de la gouvernance à niveaux multiples, l'Union européenne est vue comme un système de «*governance without government*» [10]. On y privilégie un mode de gouvernance en réseaux et des systèmes de transmissions, de ceintures ou de canaux. La place, le rôle et l'impact des partis politiques dans ce type de réseaux et de moyens de communication tendent cependant à être minimalisés. Alors que les partis politiques en Europe interagissent sur la base de réseaux [11].

Une faiblesse majeure de ceux qui nous rappellent de manière persistante le problème du déficit démocratique de l'Union européenne est de se concentrer, plus ou moins exclusivement, sur les aspects formels de la construction du système politique et sur sa constitutionnalisation. En réalité, il y a plutôt une interaction entre les politiques formelles et informelles. Et les réseaux d'interaction présentés par les fédérations européennes de partis politiques confirment la détermination des élites politiques – confrontées aux forces du marché et à la pression globale – d'essayer de reprendre l'initiative et le contrôle de l'agenda politique. Les hommes politiques sont de plus en plus conscients de la nécessité d'une arène politique élargie au moins dans le sens d'une extension du champ politique intérieur: on peut défendre l'idée que la présence des acteurs du processus décisionnel dans de telles arènes contribue à

renforcer la démocratie plutôt que l'inverse, et ce même si nous analysons surtout les élites. Pour reprendre les termes de Thomas Banchoff et de Mitchell Smith qui ont analysé la question de la légitimité dans le système politique contesté de l'Union européenne: « *Work on* multi-level governance *has highlighted the importance of informal policy-making channels, mainly involving the European Commission and Parliament in* transnational networks *of political actors. These are not merely « backchannels », patterns of elite interaction outside of public view. Increasingly, these networks involve established national representative institutions – interest groups, for example – which are coming to participate in* European governance. *With its focus on formalized channels of representation, the literature on the « democratic deficit » obscures these complex and evolving representative links between EU and national institutions and their actual and potential importance for the political legitimacy of the integration process* » [12].

A la suite des réformes des traités, les compétences des institutions supranationales, Parlement européen compris, se sont considérablement accrues. Ces changements institutionnels, ayant un impact sur « les règles du jeu », ont joué un rôle de catalyseurs dans l'optique d'une coopération plus étroite entre les partis politiques, au Parlement européen comme dans les organisations partisanes extraparlementaires au niveau européen [13]. Ce développement – qui se poursuivra sans doute – est lié en général à la nature du processus de décision dans les domaines politiques variés, et en particulier aux clivages de gauche et de droite [14].

L'Union économique et monétaire a apporté une impulsion à l'intégration – parmi les partis politiques aussi: on a davantage prôné un accroissement de la légitimité politique et une plus grande capacité de l'Union européenne d'intervenir dans des domaines politiques comme l'emploi et les affaires sociales. Le pacte de stabilité et de croissance, le titre de l'emploi du traité d'Amsterdam ont encouragé la coordination des politiques entre les gouvernements qui, dans l'Union européenne, sont des « gouvernements de partis ». Déjà bien entamé, ce processus fut encore formalisé par le sommet de Lisbonne en mars 2000, qui se concrétisa par une nouvelle méthode ouverte de coordination. Le rôle suprême du Conseil européen, c'est-à-dire le rôle des chefs de gouvernements qui sont aussi les hommes politiques du parti, fut par conséquent souligné, accentué, mis en évidence. Une tendance générale se dessine à ce que les premiers ministres prennent le contrôle du processus d'intégration. Mais ils sont aussi des hommes politiques du parti et ils se rencontrent lors de réunions précédant les sommets du Conseil européen. Reste à savoir dans quelle mesure ils ont besoin des partis au niveau européen, leurs fonctions de réseaux ainsi que de sources additionnelles d'information et de conseil mises à part. Dans cette perspective, les fédérations européennes de partis fournissent un lieu de coordination pour échanger des informations via, par exemple, les réunions du PSE avant les sessions spéciales du Conseil des ministres, y compris l'Ecofin sous la forme de groupes de travail.

Depuis quelque temps, les Français défendent l'idée que le Conseil européen et principalement les ministres des Finances de l'Ecofin forment dans l'euro-zone un gouvernement économique en vue de constituer un contre-poids politique à la Banque centrale européenne. Cette proposition touche aux questions sensibles liées à la politique fiscale ainsi qu'au fédéralisme fiscal. Les initiatives en faveur

d'une coordination rapprochée des politiques économiques prouvent l'impulsion et la dynamique politique de l'Union économique et monétaire [15]. Elles témoignent aussi de la persistance de problèmes de responsabilité, de transparence et de légitimité et donc d'un « déficit politique » dans l'Union européenne.

En analysant l'Union économique et monétaire, Kenneth Dyson et Kevin Featherstone ont soutenu l'idée que l'Union européenne manque d'un vrai système européen de partis et d'un « *model of a transnational democratic polity* » [16]. Pour réduire le déficit politique et pour démocratiser l'espace politique de l'Union européenne et ses modes de gouvernance, les parlements et les partis de tous les niveaux ont un rôle naturel à jouer. Dans cette perspective, les parlements nationaux, le Parlement européen ainsi que les partis politiques aux niveaux national et européen devraient établir une relation de complémentarité plutôt que de rivalité. En termes démocratiques, c'est en dernière instance une matière d'examen minutieux et d'influence vis-à-vis de la branche exécutive du gouvernement et en relation avec la branche monétaire du régime contesté de l'Union européenne.

2. Les relations internationales, en particulier le transnationalisme

La théorie de la gouvernance est aussi représentée dans l'approche des relations internationales [17]. Elle s'est construite à partir des théories transnationales et des théories de l'interdépendance. On a appliqué des perspectives des relations internationales aux analyses plus générales de l'intégration européenne. Même si elles sont toujours présentées comme concurrentes, elles sont peut-être complémentaires, surtout si on prend en considération les différentes phases du processus décisionnel [18]. Une discussion approfondie de ces perspectives dépasse l'objectif de ce texte qui cherche à présenter une théorie des partis politiques européens à niveaux multiples en analysant la connexion entre les relations internationales et les politiques comparées.

Les relations internationales, et particulièrement le réalisme structurel, sont fondamentalement centrés sur l'Etat. Les gouvernements agissant au nom des intérêts nationaux représentent l'unité d'analyse centrale. Les organisations internationales sont perçues comme des arènes où les gouvernements négocient plutôt que comme des acteurs autonomes de plein droit. L'Union européenne « *is conceptualized in a single-level model of intergovernmental interactions* » [19]. Il serait peut-être plus approprié de parler de « jeux à deux niveaux », approche centrée sur les interactions entre les principaux négociateurs (les chefs de gouvernements compris) et les circonscriptions nationales où la ratification des traités et des accords requiert un soutien important.

Le réalisme structurel échoue à expliquer les changements liés au processus lancé et soutenu par le peuple. Les premières analyses réalistes ont même défini objectivement le concept de « *self-national interest* ». Toutefois, Robert Keohane et Joseph Nye l'ont souligné, la position standard des relations internationales consistant à dire que les « *States act in their self-interest* » amène à se demander « *what self and which interest?* » [20]. Une faiblesse fondamentale du paradigme réaliste est qu'il néglige le processus dans lequel les élites politiques – par la socialisation et l'apprentissage – s'influencent les unes les autres, avec pour conséquence éventuelle de redéfinir leurs intérêts et leurs préférences. De tels processus pourraient influencer

indirectement la conduite et les normes des Etats. Cette approche plus idéaliste et cette critique constructive de l'intergouvernementalisme suggèrent de penser les intérêts et les préférences comme endogènes et non comme exogènes. De plus, les intérêts et les préférences se définissent lors d'un processus qui peut avoir un impact «transformateur» sur la formation identitaire [21]. Les partis politiques, avec leurs liens entre plusieurs niveaux, pourraient jouer le rôle de «transformateurs».

A l'origine, l'intergouvernementalisme s'est centré sur les «grandes négociations» et sur les accords «historiques» entre les intérêts des gouvernements agissant à «un niveau super-systémique» plutôt qu'à un niveau de décision au jour le jour [22]. Les institutions supranationales et les acteurs transnationaux y sont marginalisés; l'impact des coalitions transnationales des partis politiques n'est pas reconnu. Les partis politiques sont aussi absents du *supranationalisme*, qui se concentre sur les institutions supranationales, le *leadership* et «l'entrepreneur».

Cette omission apparaît lors des interprétations du programme du marché intérieur et de l'Acte unique européen. Ce processus était limité aux gouvernements, à la Commission et aux groupes d'intérêts des affaires alors que les partis politiques n'étaient pas des acteurs de premier plan [23]. Ils le furent pendant les négociations du traité de Maastricht: les partis membres démocrates chrétiens du parti populaire européen (PPE), en particulier, établirent des liens efficaces et durables.

A côté des groupes d'intérêts, les partis politiques sont cependant des acteurs proéminents du néo-fonctionnalisme. Le raisonnement néo-fonctionnaliste fournit les bases à une théorisation plus approfondie de l'intégration européenne que celle qu'on lui reconnaît habituellement. Leon Lindeberg, un des pères fondateurs du néo-fonctionnalisme, affirmait que si les groupements politiques de l'Assemblée européenne devaient se développer «*into real European political parties, their activities will have to be coordinated with those of electoral parties organized on European and not national lines. This will come only with the introduction of direct popular elections for the Assembly*» [24].

Son mentor intellectuel, Ernst Haas, pionnier du néo-fonctionnalisme, soulignait, lui, que le «*long-range role played by the Assembly in relation to integration is the fact that continuing supranational communication channels are established physically and ideologically, probably «spilling over» eventually into the ranks of national parliamentarians not regularly deputised to go to Strasbourg. It is in this connection that the role of European supranational political parties becomes crucial*» [25]. Haas concevait l'Assemblée européenne comme un intermédiaire institutionnel, utilisant ainsi un langage correspondant aux théories les plus récentes sur les courroies de transmission. Le terme néo-fonctionnaliste de «*political spillover*» fut appliqué aux recherches actuelles sur le rôle des partis politiques et les réseaux transnationaux de partis dans le processus d'intégration européenne [26].

Dans la généalogie de l'approche des relations internationales et donc dans le cadre de ses perspectives spécifiques applicables à l'intégration européenne, le néo-fonctionnalisme a jeté les bases d'approches pluralistes comme l'interdépendance et le transnationalisme. Cette lignée intellectuelle fut trop souvent négligée. Il était bien sûr ironique et théoriquement illogique que le néo-fonctionnalisme, incorporant les institutions supranationales et les acteurs transnationaux, soit abandonné plutôt

que révisé à un moment où les théoriciens de l'interdépendance mettaient précisément l'accent sur le rôle de canaux fourni par les acteurs non gouvernementaux [27].

Au milieu des années soixante-dix, Robert Keohane et Joseph Nye rappelèrent les travaux du néo-fonctionnaliste Haas qui «*stressed the interests of elites and institutions and the extent to which they altered their behavior through learning. Transnational interactions not controlled by central foreign-policy organs of governments were no longer ignored. To the contrary, they were regarded as often being of crucial importance to the integration process*» [28].

Même si le néo-fonctionnalisme s'attache aux processus, à partir de l'étude de Karl Deutsch une école existe qui s'interroge sur les conditions requises pour arriver à des communautés politiques où règne la confiance mutuelle et où les valeurs sont partagées. En parlant des liens continus de la communication, Deutsch avait voulu exprimer l'idée que des groupes sociaux et des institutions fournissent des réseaux de communication efficace, au niveau tant horizontal que vertical [29]. De manière significative, il soulignait que «*political parties might be considered a possible link across national borders*» [30]. Ayant identifié les «*signs of future cross-national party connections*», Deutsch suggéra ensuite que «*more through understanding than we now have of the cross-national connections among political parties in the North Atlantic area would be highly desirable*» [31]. Les signes de «*cross-national party connexion*» furent identifiés via la communication transatlantique par Ernst Haas lors de ses recherches sur les institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Dans la théorie de l'interdépendance, les relations entre les nations s'établissent à travers plusieurs liens et pas exclusivement par les voies diplomatiques officielles [32]. Dotée d'une portée plus spécifique que le large champ de recherche de l'interdépendance, l'approche transnationale, centrée sur les processus, s'intéresse aux organisations transnationales et aux interactions entre les sociétés. Le transnationalisme fragmente les Etats-nations alors que la conception réaliste les traite comme des acteurs rationnels et centraux. Certaines composantes agissent au niveau transnational.

Le transnationalisme est ainsi une théorie des jeux politiques liés. James Rosenau en est l'un des théoriciens. Il est un exemple représentatif de cette vision pluraliste du changement de la politique mondiale [33]. Il a développé les théories transnationales et les théories de l'interdépendance en se demandant comment les liens transnationaux traversant les frontières nationales résultent en des sociétés pénétrées. Désignant les «*workers of certain transnational parties*» comme des acteurs établissant de tels liens, Rosenau souligne que «*penetrative processes link direct outputs and inputs*» [34]. Rosenau a défini le transnationalisation de la manière suivante : «*More specifically, by the transnationalization of world affairs I mean the processes whereby international relations conducted by governments have been supplemented by relations among private individuals, groups, and societies that can and do have important consequences for the course of events*» [35].

Mettant en évidence la complexité et la multiplicité des acteurs du monde politique, Rosenau inclut les partis politiques comme unités «*which engage in activities that span national boundaries and contribute to the formation or maintenance of issues on the global agenda*» [36].

Les partis politiques sont presque toujours perçus comme des exemples d'acteurs transnationaux. Par exemple, Karl Kaiser illustre ce courant dans un article qui fit école sur les politiques transnationales en se référant à la famille historique des partis communistes sous l'autorité centrale du Comintern [37].

Nous privilégions la combinaison de la théorie transnationale avec le néo-fonctionnalisme. Plus spécifiquement, nous avons analysé, d'une part, la formation et l'évolution de l'alliance entre les partis conservateurs européens et les partis démocrates chrétiens, en particulier au Parlement européen et, d'autre part, le rôle des réseaux des élites partisanes ainsi que la socialisation surtout au PPE et au PSE en liaison avec les conférences intergouvernementales de 1985, 1991 et 1996-1997. Nous avons étudié le titre de l'emploi du traité d'Amsterdam et démontré que ce titre fut dans une large mesure le résultat de la contribution d'une politique transnationale ou d'une construction de coalitions transnationales [38]. Les preuves ne manquent pas pour corroborer la présomption de Thomas Risse selon laquelle «*the increasingly dense network of transnational coalitions and organizations — from transnational interest groups to European party organizations — not only affects EU policies directly, but also the processes of national preference formation...*» [39]. Le transnationalisme est une perspective qui tire son origine des relations internationales que nous estimons utile pour étudier les fédérations européennes de partis, surtout lors de l'analyse des motivations et des opportunités menant à de telles constellations [40]. Afin d'analyser les contraintes inhérentes aux modèles d'interaction entre les Etats ainsi qu'entre les acteurs non gouvernementaux, nous devons cependant identifier les contraintes existant dans les Etats comme dans les institutions et les partis politiques.

3. Les politiques comparées, avec une référence particulière aux partis politiques

De la même manière qu'il est impossible d'expliquer les politiques de l'Union européenne sans se référer aux processus politiques propres aux Etats membres, il faut faire référence aux politiques nationales des partis pour comprendre la nature des politiques des partis au niveau européen. Un consensus tardif mais opportun émerge dans la théorie de l'intégration et dans la théorie des relations internationales, pour se concentrer sur des structures systémiques internationales, sur la nécessité de s'intéresser davantage aux facteurs inhérents aux Etats. Risse [41] l'avait mis en évidence, «*structural theories of international relations need to be complemented by approaches that integrate domestic politics, transnational relations, and the role of ideas if we want to understand the recent sea change in world politics*» [42]. Les structures nationales peuvent être perçues comme un facteur intervenant dans le triangle partis politiques européens, coalitions transnationales et comportement des partis nationaux.

Comme les acteurs nationaux vont vers le transnational, la logique requiert de faire une synthèse théorique entre le transnationalisme, d'un côté, et les approches internes des politiques comparées, de l'autre. Originaire des relations internationales, le transnationalisme a une connexion très claire avec les politiques internes ou avec les approches des politiques comparées, en ce sens que nous avons affaire à des phénomènes plus larges, traditionnellement enracinés dans des clivages sociaux [43].

En réalité, l'approche des politiques nationales internes pour l'étude de l'Union européenne de Simon Bulmer «*corresponds most closely to the transnationalist approach of international relation theories*» [44]. Certes, les gouvernements nationaux sont les puissants gardiens du processus politique européen, mais ils peuvent juger leur marge de manœuvre restreinte pour des raisons nationales ou transnationales [45]. L'approche des politiques nationales internes reconnaît que «*the same political organizations – political parties, interest groups, parliaments – are involved as in national politics. The methodological implication of this is that EC policy-making should be examined in the same way as domestic politics. Thus electioneering may play an important part in a member state's behaviour in the EC...*» [46]. Les enjeux électoraux jouent un rôle fondamental dans le comportement des partis, et par conséquent dans le comportement gouvernemental, de la même façon que les politiques nationales et européennes.

Un parti politique moderne est une unité beaucoup plus complexe que le système interne du canal d'expression représenté par un mouvement ascendant et descendant décrit dans la littérature des politiques comparées. En dépit des spécificités du système politique de l'Union européenne, nous devrions concevoir les organisations de partis européens comme étant subsumées dans la nature générale de la formation du parti au lieu de les représenter comme quelque chose de *sui generis*. La constitution des partis politiques est surtout une question d'organisation et de pouvoir [47]. Et d'argent mais aussi, idéalement, de démocratie.

Au milieu des années cinquante, Sigmund Neumann voyait les partis politiques comme des «*international forces that must be studied*» [48]. Il citait le mouvement démocrate chrétien, l'Internationale socialiste et les alignements partisans au Conseil de l'Europe. Il ajoutait que ces «*movements ought to be studied not only as potential powers of the future but also in their direct and indirect influence on national policy decisions at the present time*» [49].

Les partis politiques et leurs fédérations européennes agissent comme des agences afin de diffuser des idées à travers les frontières. Ceci ajoute une dimension intéressante aux propos de Maurice Duverger sur le «phénomène de contagion» [50]. D'une façon ou d'une autre, les partis politiques semblent subir un processus d'émulation politique en apprenant des autres par les activités partisanes transnationales, surtout dans les arènes européennes [51]. De telles activités se sont intensifiées et incluent des échanges en matière d'idées, de programmes et de manifestes de partis; de solutions organisationnelles; de formes de communication politique (campagne et stratégies médiatiques, etc.). L'européanisation peut ainsi aboutir à une convergence ou à un certain degré d'homogénéisation dans plusieurs pays et systèmes de partis [52].

A défaut de convergence inter-systémique, il peut y avoir des convergences intra-systémiques [53]. Il est possible que les modèles d'interaction encouragent les partis politiques à privilégier une stratégie attrape-tout, réduisant leur bagage idéologique, comme l'affirmait Otto Kirchheimer [54]. De toute façon, une théorie du changement idéologique au sein des partis politiques modernes et de leurs changements en général devrait prendre en considération la dimension européenne et transnationale [55].

Distinguant les activités partisanes au niveau européen et au niveau national, Geoffrey Pridham suggère d'examiner les «*possible two-way effects*» [56]. «*This no doubt*», écrit-il, «*will confirm the predominance of the latter, although one cannot ignore the experience and effects of coordination between national parties within the European party federations, including the pressures operating from the process towards direct elections. Points of interest include the influence of individual party ideology and tradition, and the government versus opposition roles, as well as of national political coalitions or alliances*» [57]. Il conclut en observant l'émergence de relations triangulaires entre les partis nationaux, les fédérations transnationales de partis et les groupes politiques au Parlement européen, «*these three previously separate arenas of activity can no longer be considered in isolation from each other*» [58].

Comme les métaphores de «jeux à deux niveaux» et de «jeux nichés» à niveaux multiples impliquent un certain degré de conflit dans le lien entre les niveaux national et international, la métaphore de «l'arène politique» utilisée dans la théorie des stratégies et des politiques de parti attire l'attention sur les conflits et les contraintes à l'intérieur des différentes arènes ainsi qu'entre les arènes où les partis politiques sont en compétition, qu'elles soient internes, parlementaires et électorales [59]. Quand les activités des partis dépassent les frontières des Etats, leurs représentants ne se transforment pas soudain en électrons libres. Ils restent contraints par les politiques des arènes où ils fonctionnent.

Puisque les gouvernements dans les Etats membres sont des «partis-au-gouvernement», leur survie au pouvoir se fonde sur des partis. Nous devons dès lors prendre en considération la dynamique des partis qui, à court ou long terme, directement ou indirectement, influence les politiques des gouvernements nationaux en matière d'intégration européenne. La dimension transnationale devrait aussi s'ajouter à la recherche empirique à propos des partis-au-gouvernement et «*the* game *which is played between governments and supporting parties*» [60].

La différenciation entre les trois dimensions d'un parti est utile aussi lors de l'analyse des fédérations européennes de parti: le parti dans les postes publics, le parti sur le terrain et, enfin, le parti dans son quartier général [61]. Il est important de s'attacher au rôle des partis dans le processus politique et surtout lors de la formulation de l'agenda, lors de la coordination des politiques et lors de l'établissement des réseaux.

Størm et Müller (1999) distinguent les comportements de partis en fonction des modèles de recherche de postes gouvernementaux, d'influence politique et de recherche des voix des électeurs [62]. De tous ces modèles, le rôle d'influence politique est le plus pertinent dans le cas des fédérations européennes de partis. Toutefois, plus l'Union européenne tend à devenir un système politique, plus pertinents deviendront les autres modèles. Les fédérations européennes de partis cherchent déjà des voix pour renforcer leurs positions au Parlement européen et elles ont joué un rôle dans la nomination à certains postes, comme la présidence de la Commission et du Parlement. La fonction électorale s'accroîtra à condition d'avoir des listes européennes pour les élections européennes. D'une façon ou d'une autre, les trois modèles sont liés à la prise de décision et ils sont applicables au cas de l'Union européenne à des degrés variables.

La transnationalisation des politiques des partis complique encore le problème de congruence entre les différents niveaux de la prise de décision et confère une autre dimension à la tendance des jeux politiques nichés. Pour maintenir la cohésion dans les arènes internes et parlementaires, les leaders de partis doivent aussi se demander si les engagements dans les arènes européennes sont susceptibles d'enflammer les querelles intra-partisanes. Les problèmes liés aux politiques européennes peuvent surgir dans les politiques intra-partisanes et troubler l'équilibre du pouvoir ou de l'opinion dans le parti ou même dans le gouvernement. Le dépassement de la présomption réductrice des partis conçus comme acteurs largement centraux met en exergue l'importance des dynamiques au sein des partis politiques [63].

En opposition avec la notion de «jeux nichés», le modèle «stratarchique» développé par Samuel Eldersveld décrit plusieurs niveaux organisationnels fonctionnant indépendamment l'un de l'autre [64] : des sous-groupes différents jouissent d'une autonomie mutuelle dans leurs relations. Cette situation est susceptible de se manifester dans les systèmes politiques fédéraux et dans les systèmes consociatifs comme la Suisse. Les analogies fédérales et consociatives sont donc applicables aux analyses des partis politiques et de leur rôle dans le système politique de l'Union européenne.

Les élites des partis comme leurs bases sont souvent divisées à l'égard des problématiques européennes. Ces désaccords internes peuvent ainsi engendrer des factions protéiformes. L'efficacité des factions dépend de leur degré d'organisation, de leurs ressources et de leur durabilité. Dans le contexte de l'intégration européenne, il serait plus approprié de parler de groupes centrés sur des problématiques spécifiques plutôt que de factions. Selon David Hine les factions sont «*solidly organized, disciplined, self-aware groups enjoying a relatively stable and cohesive personnel over time*» [65]. Les groupes centrés sur des problématiques spécifiques cherchent plutôt à influencer «*the way in which power is exercised (by others) on given questions*» [66]. Une manière de gérer les factions est de permettre les désaccords intra-partisans sur l'Europe [67]. Le *leadership* peut autoriser l'objection de conscience soit de plein gré soit parce qu'il n'a pas le choix. Les factions intra-partisanes sont préférables aux pertes électorales et aux défections à l'avantage des autres partis.

Les menaces possibles pour l'unité du parti émergeant au niveau européen peuvent faire comprendre aux leaders de partis qu'il vaut mieux garder le silence sur leurs liens transnationaux ou choisir un «*opt-out*» aux déclarations des fédérations européennes de partis sur des problématiques sensibles, induisant ainsi une sorte de clause de conscience. Puisque c'est aux niveaux national et sous-national que sont déterminés principalement la crédibilité et le pouvoir gouvernemental d'un parti, ils peuvent s'emparer du niveau européen. Tous les leaders de partis sont confrontés au même problème, ils peuvent s'entraider par des échanges de bons procédés qui améliorent la capacité de chacun de jouer les jeux nichés à niveaux multiples.

D'un point de vue analytique, les fédérations européennes de partis peuvent être considérées comme des coalitions de partis, à leur tour composées de sous-unités nationales. Selon Giovani Sartori, «*my reason for saying party* sub-units *is precisely that the focus is on the next unit, that is, on the major and most significant breakdown immediately below the party-unit level. Whatever the organizational – formal and*

informal – arrangement, a party is an aggregate of individuals forming constellations of rival groups. A party may even be, when observed from the inside, a loose confederation of sub-parties» [68].

Même si les fédérations européennes de partis auxquelles le présent ouvrage fait référence contiennent le mot «parti» dans leurs dénominations, les qualifier de partis politiques est sujet à débat [69]. Il est tout aussi discutable de parler de confédérations puisque les identités des partis membres ne sont pas subsumées dans une fédération par une identité commune [70]. L'intensité de l'interaction transnationale des partis varie entre contact, coopération et intégration [71]. Une intégration authentique des fédérations européennes de partis demanderait davantage de transfert de souveraineté des partis nationaux. A la différence d'une confédération, le parti européen devrait permettre le vote à la majorité et limiter par là l'autonomie des partis membres nationaux. Cette limitation est auto-imposée car le parti national est membre d'un parti politique européen qui est une valeur ajoutée et complémentaire. Ceci pourrait augmenter la capacité d'action à travers des actions communes en collaboration avec des partis politiques semblables dans un contexte politique plus large doté de réseaux d'accès et d'influence d'importance vitale, comme dans toutes les arènes et à tous les niveaux de la prise de décision [72]. A cet égard, les fédérations européennes de partis ont évolué significativement depuis les années soixante-dix et elles diffèrent des Internationales traditionnelles, à l'exception du Comintern, puisqu'elles se sont institutionnalisées en dehors du simple contact et de la coopération. Leur degré d'intégration reste cependant une question empirique à analyser au cas par cas. Les fédérations européennes de partis peuvent encore fonctionner sur la base du consensus, vu leur nature décentralisée et les multiples *leaderships* à l'intérieur du triangle incluant les partis membres nationaux, les groupes politiques au Parlement européen, le Comité des régions et les organisations européennes de partis. A ce jour, n'existe qu'un réseau de commande limité et faible en vue de promouvoir l'unité et de renforcer la discipline. Les nouveaux partis politiques européens sont des «partis de partis» et des «groupes». Cette situation limite l'autorité du *leadership* au niveau européen de l'organisation partisane mais aussi dans l'évolution et la consolidation d'une identité partisane européenne.

Même si les élections directes du Parlement européen ont contribué à renforcer la dimension transnationale des politiques partisanes, surtout lors de la rédaction de manifestes communs, elles n'ont pas eu les effets escomptés. En d'autres termes, elles n'ont pas produit de partis européens qui fonctionnent comme des partis électoraux coordonnant les campagnes et présentant des candidats. Les fédérations européennes de partis peuvent aider les partis nationaux membres pendant les campagnes, mais les élections restent dominées par les contextes politiques nationaux [73].

Cette situation perdurera à défaut d'une restructuration fondamentale des relations entre les partis européens et leurs partis nationaux membres. Ceci dépendra de la redéfinition des pouvoirs formels des institutions de l'Union européenne de manière à catalyser l'activité des partis politiques européens. Dans le futur proche, cependant, les institutions politiques nationales resteront prédominantes. Comme David Hanley le dit, en songeant au PPE, les leaders des partis nationaux peuvent se mettre d'accord sur des questions politiques fondamentales et se consulter régulièrement; ils restent

«*first and foremost national politicians, responsible to national electorates*» [74]. Ceci constitue le facteur central limitant et contraignant la formation des partis au niveau européen.

La question normative principale concernant la constitution des partis politiques européens est liée à la contribution qu'ils peuvent apporter pour résorber le déficit démocratique de l'Union européenne en fournissant des liens ou des réseaux de transmission entre les citoyens-électeurs, d'une part, et les institutions publiques et les élites prenant les décisions, de l'autre. Au moins trois des fonctions traditionnelles des partis apparaissent : la création de liens, le *leadership* politique et l'agrégation des intérêts.

La fonction de lien démocratique est prévue dans l'article du traité relatif aux partis européens ainsi que dans des propositions diverses destinées à fournir une base ferme et formelle aux partis politiques européens. Ceci correspond à la fonction classique des partis politiques dans les systèmes de gouvernements représentatifs [75]. Robert Dahl, l'éminent théoricien politique, a soulevé une question intéressante : comme dans les systèmes politiques nationaux, les partis politiques pourraient-ils constituer «*the link between the delegates and the demos*» dans le cadre d'une «*democratic transnational political community*» [76]. Cette question se fonde sur une analogie fausse puisque les partis de masse et les partis comme lien entre l'Etat et la société civile s'érodent pratiquement partout [77].

Par opposition, on pourrait affirmer – et contredire Rosenau, le transnationaliste qui a contribué à imposer cette terminologie – que les partis politiques sont plutôt des «*sovereignty-bound*» (fût-ce restreinte) plutôt que des «*sovereignty-free*» [78]. Les élites des partis ne flottent pas librement dans une Europe à niveaux multiples. Elles sont responsables de multiples circonscriptions, y compris des électorats et des partis parlementaires.

4. Conclusions : vers une théorie des fédérations européennes de partis politiques à niveaux multiples

Les défis des politiques européennes à niveaux multiples, incluant les fédérations européennes de partis, ont ouvert la voie à un dialogue entre les relations internationales et les politiques comparées. Ces sous-disciplines ainsi que les perspectives théoriques qui les composent sont complémentaires sinon même convergentes. Comme Risse l'a souligné, «*there is a growing convergence among international relations and of comparative scholars conceptualizing the EU as a multilevel structure of governance where private, governmental, transnational and supranational actors deal with each other in highly complex networks of varying density, as well as horizontal and vertical depth*» [79]. Les partis politiques sont des exemples de tels acteurs dans de tels réseaux. Ils furent rarement intégrés dans un cadre général de gouvernance à niveaux multiples.

Le dernier défi, et le plus important, des analyses futures des politiques des partis européens est de définir et d'identifier les conditions et les circonstances dans lesquelles les partis politiques peuvent agir sur une base européenne et à niveaux multiples – profitant ainsi des différents changements institutionnels et des structures d'opportunité dans les arènes européennes – vu les contraintes qu'ils rencontrent.

Dans un processus d'interaction à double sens, se manifestent les influences de la transnationalisation, de la globalisation et de l'européanisation ainsi que de l'impact contraignant des arènes internes et des facteurs institutionnels. Nous l'avons déjà noté, la strate élitaire des partis politiques pourrait se confondre avec une partie de l'Etat, tandis que les partisans et les fondements idéologiques sont plus proches de la société civile.

Les différents types d'acteurs transnationaux devraient dès lors être différenciés l'un de l'autre et les partis politiques, considérés comme ayant un accès singulier au pouvoir. Un parti peut former un gouvernement ou une coalition informelle au parlement avec un parti-au-gouvernment. Ceci implique que les partis politiques peuvent soutenir un régime et s'engager à maintenir la souveraineté étatique, agissant pour la défense des intérêts nationaux plutôt qu'au nom d'une solidarité et d'une communauté idéologique avec leurs homologues d'autres pays. Les partis politiques eux-mêmes sont fondamentalement différents des entreprises et des groupes d'intérêts privés.

Il est nécessaire d'approfondir la recherche empirique sur les effets de l'européanisation sur les organisations de partis, sur la démocratie et sur la communication inter-partisane. L'européanisation accroît la distance entre les échelons supérieur et inférieur; elle modifie aussi l'équilibre du pouvoir entre les élites en compétition au sein et entre les partis. Même si les élites partisanes ne flottent pas librement en Europe, elles jouissent d'un certain degré d'autonomie puisque les niveaux variés du parti sont découplés, selon le «modèle stratarchique».

On pourrait même affirmer que le *leadership* des partis nationaux renforce sa position vu l'implication, limitée en général, des niveaux partisans sous-nationaux dans les activités du parti européen. Cette situation illustre les limites analytiques de la perspective à niveaux multiples pour les fédérations européennes de partis car cette vision suppose un modèle plus intégré d'organisation politique qui est loin de correspondre à la réalité.

De toute façon, la voie future d'un raffinement théorique dans ce domaine doit se fonder sur une combinaison éclectique et sur une synthèse des différentes perspectives théoriques. La valeur de la combinaison de ces perspectives résidera dans l'attention portée aux fédérations européennes de partis en tant qu'organisation ou comme arène. A l'évidence, leur organisation s'est transformée et elles jouent un rôle politique à partir du moment où elles influencent directement ou indirectement l'agenda des politiques de l'Union européenne. Elles devraient donc être analysées comme acteurs et comme arènes.

L'organisation de l'espace politique de l'Union européenne est susceptible de faire un nouveau saut qualitatif en terme institutionnel en passant d'une configuration en réseaux à une organisation plus hiérarchique et plus autoritaire à l'échelle européenne opérant entre différents niveaux politico-administratifs et ayant comme cible les unités de la prise de décision. Ce développement atteste l'interaction entre les pouvoirs formels et les dynamiques informelles, avec la présence d'activistes à l'intérieur des réseaux d'interaction dans et autour des fédérations européennes de partis transformant les changements institutionnels et les politiques en fonction de leurs propres buts.

Le rôle de ces organisations européennes de partis a été sous-estimé à notre avis par la théorie comme par la pratique politique. Des pressions vers des «*spill-over*» politiques existent et doivent être davantage analysées. L'implication théorique de cette analyse est qu'il reste un défi pour les théoriciens de l'intégration européenne, de l'organisation politique et des partis politiques. Il faut en particulier spécifier le rôle et l'institutionnalisation des partis politiques européens, définir les critères pour mesurer le degré «de phénomène partisan», l'état du «parti démocratique» dans l'Union européenne et la façon de concevoir en général les fédérations européennes de partis.

Notes

[1] James A. CAPORASO, «Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics», *International Studies Quarterly*, 1997, vol. 41, 4, p. 588. Voir également James A. CAPORASO, «The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?», *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, 1; Simon HIX, «Approaches to the Study of the EC: The Challenge to Comparative Politics», *West European Politics*, 1994, vol. 17, 1; Mark POLLACK, «International Relations Theory and European Integration», papier préparé pour présentation au congrès de l'IPSA, Québec, 1er-5 août 2000; Thomas RISSE-KAPPEN, «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, 1; Ben ROSAMOND, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan, 2000.

[2] Christer JÖNSSON *et al.*, *Organizing European Space*, Londres, Sage, 2000.

[3] Robert D. PUTNAM, «Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games», *International Organization*, 1988, vol. 42, 3.

[4] George TSEBELIS, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990.

[5] Ben ROSAMOND, *op. cit.*, p. 157.

[6] Voir, par exemple, Maria GREEN COWLES *et al.* (ed.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000; Thomas RISSE-KAPPEN, *op. cit.*; Fritz SCHARPF, «Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 1994, vol. 2, 1; Fritz SCHARPF, «The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, 1988, vol. 66; Wolgang WESSELS, «An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes», *Journal of Common Market Studies*, 1997, vol. 35, 2

[7] Rudolf HRBEK, «Transnational links: the ELD and Liberal Party Group in the European Parliament», *in* Emil J. KIRCHNER (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988. Voir aussi Stanley HENIG, *Political Parties in the European Community*, London, George Allen & Unwin, 1979; Karl Magnus JOHANSSON, «The Nature of Political Parties in the European Union», *in* George A. KOURVETARIS & Andreas MOSCHONAS (ed.), *The Impact of European Integration: Political, Sociological, and Economic Changes*, Westport, Praeger, 1996; Geoffrey PRIDHAM et Pippa PRIDHAM, *Transnational Party Co-operation and European Integration: The process towards direct elections*, Londres, Allen and Unwin, 1981; Geoffrey PRIDHAM, «Christian Democrats, Conservatives and Transnational Party Cooperation in the European Community: Centre-Forward or Centre-Right?», *in* Zig Layton-HENRY (ed.), *Conservative Politics in Western Europe*, Londres, Macmillan, 1982.

[8] Karen MINGST, «Uncovering the Missing Links: Linkage Actors and Their Strategies in Foreign Policy Analysis», *in* Laura NEACK *et al.* (ed.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.

[9] Fritz SCHARPF, «Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe», Prepared for publication in *Scandinavian Political Studies*, 2000, p. 1.

[10] Beate KOHLER-KOCH and Rainer EISING (ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London, Routledge, 1999; Beate KOHLER-KOCH, «En författning för Europa?», *in* Ulf BERNITZ *et al.* (ed.), *Europaperspektiv 2000: Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap*, Stockholm, Santérus Förlag, 2000; Gary MARKS *et al.*, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance», *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, 3; Gary MARKS *et al.*, *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996; Jon PIERRE et Guy PETERS, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan, 2000.

[11] Robert LADRECH, «Partisanship and party formation in European Union Politics», *in Comparative Politics*, 1997, vol. 29, 2; Robert LADRECH, «Political parties and the problem of legitimacy in the European Union», *in* Thomas BANCHOFF and Mitchell P. SMITH (ed.), *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, Londres, Routledge, 1999; Robert LADRECH, *Social Democracy and the Challenge of European Union*, Boulder et Londres, Lynne Rienner, 2000.

[12] Thomas BANCHOFF et Mitchell SMITH, «Introduction: Conceptualizing legitimacy in a contested polity», *in* Thomas BANCHOFF et Mitchell SMITH (ed.), *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, Londres, Routledge, 1999, p. 11. Souligné par nous.

[13] Karl-Magnus JOHANSSON, *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*, Lund, Lund University Press, 1997.

[14] Simon HIX, «Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy», *Journal of Common Market Studies*, 1995, vol. 33, 4; Simon HIX et Christopher LORD, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997.

[15] Kenneth DYSON, «EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency», *Journal of Common Market Studies*, 2000, vol. 38, 4.

[16] Kenneth DYSON et Kevin FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 800-801.

[17] James N. ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; James ROSENAU and Ernst-Otto CZEMPIEL (ed.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[18] Mark POLLACK, *op. cit.*

[19] Cependant, Fritz Scharpf note aussi qu'Andrew Moravcsik prête attention à la politique interne dans son libéralisme intergouvernemental. Voir Fritz SCHARPF, *Notes toward ...*, *op. cit.*, p. 1.

[20] Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, «International Interdependence and Integration», *in* Fred I. GREENSTEIN et Nelson W. POLSBY (ed.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975, vol. 8, p. 398; voir aussi Joseph S. NYE, «Neorealism and Neoliberalism», *World Politics*, 1988, vol. 40, n° 2, p. 238.

[21] Thomas CHRISTIANSEN *et al.*, «The social construction of Europe» (special issue), *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, 4.

[22] John PETERSON, «Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis», *Journal of European Public Policy*, 1995, vol. 2, 1.

[23] Voir Andrew MORAVCSIK, «Negotiating the Single European Act», *in* Robert O. KEOHANE & Stanley HOFFMANN (ed.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991; Wayne SANDHOLTZ et John ZYSMAN, «1992: Recasting the European Bargain», *World Politics*, vol. 42, 1.

[24] Leon N. LINDEBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963, p. 90-91.

[25] Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Londres, Stevens and Sons, 1958, p. 413.

[26] Jens Henrik HAAHR, *Looking to Europe: The EC Policies of the British Labour Party and the Danish Social Democrats*, Aarhus, Aarhus University Press, 1993; Karl-Magnus JOHANSSON, *Transnational party..., op. cit.*; Robert LADRECH, «Social Democratic Parties and European Integration», *European Journal of Political Research*, 1993, vol. 24, 2; Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, «Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC», *Millennium: Journal of International Studies*, 1991, vol. 20, 1.

[27] Janne Haaland MATLÁRY, «*Now You See It; Now You Don't*: Exposé and Critique of Approaches to the Study of European Integration», *in* Teija TIILIKAINEN et Damgaard PETERSEN (ed.), *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press, 1993, p. 121.

[28] Robert KEOHANE et Joseph NYE, *op. cit.*, p. 365.

[29] Karl W. DEUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957, p. 51.

[30] *Ibid.*, p. 150.

[31] *Ibid.*, p. 151.

[32] Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *op. cit.*; Robert O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977; Joseph S. NYE et Robert O. KEOHANE, «Transnational Relations and World Politics: An Introduction» (special issue), *International Organization*, 1971, vol. 25, 3.

[33] James N. ROSENAU, «Toward the Study of National–International Linkages», *in* James N. ROSENAU (ed.), *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York, The Free Press, 1969; James N. ROSENAU, *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*, Londres, Frances Pinter, 1980; James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1990.

[34] James N. ROSENAU, *The Study... , op. cit.*, p. 1.

[35] *Loc. cit.*

[36] *Ibid.*, p. 84.

[37] Karl KAISER, «Transnationale Politik: Zu einer Theorie der multinationalen Politik», *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 1, 1969.

[38] Karl-Magnus JOHANSSON, «Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions», *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, 1.

[39] Thomas RISSE-KAPPEN, *op. cit.*, p. 59.

[40] Karl-Magnus JOHANSSON, *Transnational Party..., op. cit.*

[41] Thomas RISSE-KAPPEN, «Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war», *International Organization*, 1994, vol. 48, 2, p. 213.

[42] Thomas RISSE-KAPPEN (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Voir aussi Thomas RISSE-KAPPEN, *Exploring ..., op. cit.*

[43] Voir Simon HIX, *Approaches to..., op. cit.*; Simon HIX, *Parties at the..., op. cit.*. Cependant, Hix semble argumenter que l'approche transnationale est totalement inappropriée pour l'étude du comportement et de l'organisation des partis, y compris au niveau européen. Comme Ben Rosamond l'a mis en exergue: «*Hix's objection to IR (as he sees it) could be reduced to his own preference for the theoretical models of comparative political science and the questions thereby generated*» (*op. cit.*, p. 159).

[44] Simon BULMER, «Domestic Politics and European Community Policy-Making», *Journal of Common Market Studies*, 1983, vol. 21, 4, p. 363.

[45] *Ibid.*, p. 369.

[46] *Ibid.*, p. 351.

[47] Angelo PANEBIANCO, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

[48] Sigmund NEUMANN, *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, p. 416.

[49] *Ibid.*, p. 416-417.

[50] Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, p. 29.

[51] Knut HEIDAR & Lars SVÅSAND (red.), *Partier uten grenser?*, Oslo, Aschehoug, 1997.

[52] Dans le même temps, cependant, les idées, les points programmatiques et les expériences des partis dans d'autres pays devront être interprétés et ajustés, ou traduits/édités, afin de s'intégrer dans les contextes nationaux d'une manière compréhensible pour le grand public. Ceci suppose un élément de diversité entre les différents pays et leurs systèmes de partis.

[53] Richard KATZ et Peter MAIR, «Varieties of Convergence and Patterns of Incorporation in West European Party Systems», papier présenté à l'ECPR, University of Leiden, The Netherlands, 2-8 April 1993.

[54] Otto KIRCHHEIMER, «The Transformation of the Western European Party Systems», *in* Joseph LAPALOMBARA et Myron WEINER (ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, p. 190.

[55] La théorie institutionnelle met en exergue le fait que les institutions politiques telles que les partis politiques sont un sujet délicat: voir Angelo PANEBIANCO, *op. cit.* et Lars SVÅSAND, «The Theory of Institutionalism and the Study of Political Parties», 2000, draft. En tant qu'institutions – avec une identité culturelle et idéologique, un héritage historique et une mémoire collective – les organisations de partis sont généralement résistantes au changement, «*path-dependent*» et «*locked-in*».

[56] Geoffrey PRIDHAM, *op. cit.*, p. 323.

[57] *Loc. cit.*

[58] *Ibid.*, p. 319. Voir aussi Karl-Magnus JOHANSSON, *Transnational Party..., op. cit.*; Geoffrey PRIDHAM et Pippa PRIDHAM, *op. cit.*; et Gullan GIDLUND, *Partiernas Europa*, Stockholm, Natur & Kultur, 1992, p. 91.

[59] Gunnar SJÖBLOM, *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund, Studentlitteratur, 1968.

[60] Jean BLONDEL, «Party government: How governments and the parties which support them are linked and relate to each other», *in* Tom BRYDER *et al.* (ed.), *Party Systems, Party Behaviour and Democracy, Scripta in honorem professoris Gunnar Sjöblom sexagesimum annum complentis*, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press, 1993, p. 39. Voir aussi Jean BLONDEL et Maurizio COTTA (ed.), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Basingstoke, Macmillan, 1996

[61] Richard S. KATZ et Peter MAIR (ed.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994

[62] Wolfgang C. MÜLLER et Kaare STRØM, «Political Parties and Hard Choices», *in* Wolfgang C. MÜLLER & Kaare STRØM (ed.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Democracies Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Voir aussi Michael LAVER et Ian BUDGE (ed.), *Party Policy and Governmental Coalitions*, London, Macmillan, 1992.

[63] B. D. GRAHAM, *Representation and Party Politics: A Comparative Perspective*, Oxford, Blackwell, 1993.

[64] Samuel J. ELDERSVELD, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964.

[65] David HINE, «Factionalism in West European parties: A framework for analysis», *West European Politics*, 1982, n° 5, p. 38-39.

[66] *Loc. cit.*

[67] Karl-Magnus JOHANSSON et Tapio RAUNIO, « Partisan responses to Europe : Comparing Finnish and Swedish political parties », Prepared for publication in *European Journal of Political Research*, 2000.

[68] Giovanni SARTORI, *Parties and party systems : A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 72.

[69] Karl Magnus JOHANSSON et Peter ZERVAKIS (ed.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

[70] Luciano BARDI, « Transnational Party Federations in the European Community », *in* Richard S. KATZ et Peter MAIR (ed.), *Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*, London, Sage, 1992 ; Luciano BARDI, « Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups, and the Building of Europarties », *in* Richard S. KATZ et Peter MAIR (ed.), *How Parties Organize : Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage, 1994 ; Norbert GRESCH, *Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG*, Baden-Baden, Nomos, 1978 ; Ernst KUPER, *Transnationale Parteienbünde zwischen Partei- und Weltpolitik*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1995.

[71] Oskar NIEDERMAYER, *Europäische Parteien ? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt, Campus Verlag, 1983, p. 97.

[72] Voir Karl-Magnus JOHANSSON, *Transnational Party..., op. cit.*

[73] Tapio RAUNIO, « The partyness of European elections », *in* Karl Magnus JOHANSSON et Peter ZERVAKIS (ed.), *op. cit.*

[74] David HANLEY, « The European People's Party : towards a new party form ? », *in* David HANLEY (ed.), *Christian Democracy in Europe : A Comparative Perspective*, London, Pinter Publishers, 1994, p. 197.

[75] Kay LAWSON (ed.), *Political Parties and Linkage : A Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1980.

[76] Robert A. DAHL, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

[77] Voir Richard KATZ and Peter MAIR, *How Parties Organize..., op. cit.* ; Richard S. KATZ et Peter MAIR, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy : The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1995, vol. 1, 1.

[78] Voir James N. ROSENAU, *Turbulence in..., op. cit.*

[79] Voir Thomas RISSE-KAPPEN, *Exploring the nature..., op. cit.*, p. 62 ; voir aussi Mark POLLACK, *op. cit.* ; et voir Ben ROSAMOND, *op. cit.*

Les partis politiques et l'Union européenne. Quel type de concurrence imparfaite ?

Christopher LORD

L'étude du rapport des partis politiques à l'Union européenne doit faire son chemin faute de quoi elle pourrait se voir attribuer une métaphore similaire à celle des aveugles et de l'éléphant, souvent citée dans les discussions relatives aux principales théories de l'intégration [1]. Suivant l'exemple de Steve Wolinetz [2], une parabole utile pour étudier les partis politiques et l'Union européenne est l'histoire du chien qui n'aboyait pas la nuit de Sherlock Holmes. Suivant cette analogie, c'est l'absence et non la présence d'authentiques europartis qui est importante. A défaut de résoudre les mystères profonds entourant le système politique de l'Union européenne et le processus d'intégration, nous analyserons l'échec du développement des europartis. Trois conditions sont nécessaires pour mener à bien cette analyse : spécifier ce qu'on entend par un système de partis politiques totalement développé ; évaluer le système politique de l'Union européenne pour distinguer la présence et l'absence des partis ; expliquer l'incapacité des partis à approfondir leur intervention dans le système politique de l'Union européenne .

Même si cette contribution aborde brièvement les deux premières questions, l'attention est surtout portée sur la dernière problématique. L'objectif est de présenter un ensemble d'hypothèses à même d'expliquer tout à la fois l'action et l'inaction des partis politiques au plan européen. Le problème est abordé à partir des obstacles susceptibles d'hypothéquer le développement des fédérations européennes de partis compte tenu de l'existence préalable de formations politiques nationales.

L'étude des oligopoles en microéconomie est la branche de la science sociale qui est allée le plus loin dans la typologie des conditions opposant des barrières à l'entrée de nouveaux acteurs dans une situation de concurrence donnée.

En conclusion, nous nous demanderons si cette typologie transcende les différences ontologiques entre les formes économiques et politiques de la concurrence imparfaite de manière à offrir une série d'hypothèses utiles en vue d'expliquer pourquoi les europartis ne sont pas entrés en concurrence d'une manière notable lors des élections au Parlement européen, bien qu'ils soient de mieux en mieux organisés au sein des institutions du système politique de l'Union européenne.

2. Un idéal des partis développés

Dans quelles conditions aurions-nous affaire à des partis totalement développés au niveau de l'Union européenne? La prémisse de ce chapitre est que tout test devrait être normatif dans son inspiration et empirique dans son application. Un bon test résumerait les conditions auxquelles les acteurs semblables aux partis peuvent contribuer à la légitimation du pouvoir du système politique étudié: il y a lieu dès lors d'introduire un élément de contingence ou de spécificité contextuelle dans toute définition. Mais il faut aussi déterminer ce que seraient des partis politiques à part entière en focalisant l'attention sur ce qui rend un parti unique, et sur les critères révélant un juste exercice du pouvoir dans un système politique pour pouvoir établir une relation entre les deux.

Pour des raisons exposées ailleurs [3], ce chapitre part de l'hypothèse que l'absence d'Etat au niveau européen [4] n'exempte pas l'Union européenne de la nécessité de se conformer aux principes de légitimation des gouvernements représentatifs dans les démocraties libérales. La valeur ajoutée des acteurs similaires aux partis dont tire profit le gouvernement représentatif est leur coopération et leur concurrence pour le pouvoir autour de programmes généraux de gouvernement ou du moins d'approches générales de la gouvernance, qui sont largement comprises par les citoyens, le plus souvent sur la base de positionnements relatifs aux dimensions clés du clivage gauche-droite.

La tâche spécifique d'intégrer de manière cohérente à la gouvernance les choix relatifs aux valeurs, aux problèmes et aux contraintes de ressources peut être comprise comme ayant un aspect agrégatif et délibératif.

Dans leur fonction d'agrégation, les partis partent des préférences des individus et des groupes organisés comme tels. Et ils agrègent, échangent et équilibrent les opinions des citoyens, ce qui correspond à leurs propres efforts d'accéder au pouvoir et d'obtenir des résultats politiques. L'idée d'un gouvernement responsable vis-à-vis de sa population par l'intermédiaire des partis politiques présuppose que les efforts des formations politiques en vue d'agréger les préférences dans des approches globales de gouvernement suivent systématiquement à la trace les besoins et les valeurs des représentés. De tels efforts peuvent se faire *ex ante* ou *ex post*: *ex ante* quand les partis qui sont en concurrence électorale publient leurs programmes et les mettent plus ou moins en œuvre s'ils arrivent à obtenir une part du pouvoir gouvernemental [5]; *ex post* lorsque la concurrence des partis – l'organisation de la critique et la mise en place d'alternatives – offre des moyens de juger et de remplacer les détenteurs du pouvoir à la fin d'une période prédéfinie. Ceci incite toutes les formations politiques – au pouvoir ou dans l'opposition – à mettre en place des attentes rationnelles de distribution des préférences des électeurs lors de la prochaine compétition électorale et à ne cesser d'ajuster leurs orientations politiques.

Par contraste, la fonction délibérative des partis inclut les éléments suivants. Ils peuvent forger des préférences au lieu de se contenter de les agréger. Ils ont aussi l'opportunité de jouer un rôle important en informant les citoyens sur le système politique et sur les possibilités qu'il leur offre. Enfin, ils ont la capacité d'augmenter le degré de conscientisation des citoyens, dispersés d'un point de vue géographique, sur une série de points de vue alternatifs au niveau de la gouvernance démocratique.

Même en agissant afin de promouvoir leurs propres objectifs politiques, un effet externe de la concurrence entre les partis peut contribuer à la formation d'un espace public en symbiose avec le système politique.

Bien que les moyens des fédérations européennes de partis soient différents de ceux des partis dans le cadre d'une démocratie représentative, il y a deux pré-conditions identiques pour que les partis politiques atteignent leur plein développement dans un régime démocratique. *Primo*, les partis putatifs doivent lier les citoyens au système politique en le faisant d'une manière particulière. Qu'il s'agisse d'une fonction d'agrégation ou d'une fonction délibérative, ils doivent en dernière instance structurer le choix des électeurs autour d'approches globales de la gouvernance. Cela suppose une deuxième pré-condition: la constitution de groupes de dirigeants, au niveau exécutif ou législatif, suffisamment cohérents pour articuler des approches communes vis-à-vis du gouvernement, remplir des tâches essentielles d'entrepreneur politique, mettre en œuvre des programmes ou mener des politiques publiques en anticipant les sentiments de l'opinion publique en perspective du prochain scrutin. Dans la suite de la contribution, nous nommerons ces deux critères « la condition de lien électoral » et « la condition de la cohérence des élites ».

3. Un verre à moitié plein ?

Dans les deux parties suivantes, nous analyserons dans quelle mesure l'Union européenne a ou non développé les attributs du phénomène partisan tels que nous venons de les évoquer. Pour ce qui touche aux attributs déjà développés, nous défendons l'idée que l'Union européenne a déjà fait du chemin vers l'essor des partis, sur la base de sept arguments.

1. Un grand nombre de positions législatives et exécutives majeures dans l'Union européenne sont pourvues par un recrutement au sein des acteurs partisans. Il est très rare que les partis n'interviennent pas dans les nominations à la Commission européenne, l'institution la plus importante pour l'élaboration de l'agenda. Un accord semble même se développer sur l'idée que le président de la Commission soit un ancien Premier ministre et, par conséquent, un dirigeant de parti rôdé aux négociations avec d'autres leaders de partis envoyant des personnalités au Conseil européen. L'accès à l'organe chargé de la prise de décision – le Conseil des ministres – est un effet de la formation de coalitions inter-partisanes de même que la question de savoir qui a telle compétence ou siège dans tel Conseil. Les membres du Parlement européen sont élus sur des listes nationales de partis.
2. Les acteurs partisans se retrouvent, à l'échelle des élites, dans des formations uniques au niveau de l'Union européenne: les fédérations de partis nationaux ou groupes transnationaux au Parlement européen. A l'heure actuelle, on recense cinq fédérations de partis dont les travaux ont une influence sur l'Union européenne : la Fédération européenne des partis verts (FEPV), le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR), le parti populaire européen (PPE), le parti des socialistes européens (PSE), et, dans une moindre mesure, le parti démocratique des peuples d'Europe-Alliance libre européenne (PDPE-ALE). Par ailleurs, il y a huit groupes politiques au Parlement européen: le groupe du parti populaire européen-démocrate européen (PPE-DE), le groupe du parti des socialistes européens

(PSE), le groupe du parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR), le groupe des verts-Alliance libre européenne (Verts-ALE), le groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne-gauche verte nordique (GUE-GVN), le groupe de l'Union pour l'Europe des nations (UEN), le groupe de l'Europe des démocraties et différences (EDD), et le groupe technique des députés indépendants (TDI) [6]. Même si les fédérations comptent des partis provenant d'Etats non membres de l'Union européenne, l'essentiel de leur travail porte sur les problèmes communautaires. Elles reçoivent des fonds du budget du Parlement européen. Une série de fédérations se sont restructurées et ont commencé à s'appeler «partis» à la suite de l'article 138 A du traité de l'Union européenne. Celui-ci affirme l'importance des partis politiques dans le processus d'intégration [7]. Etant donné que les partis nationaux représentant la majorité écrasante des électeurs sont soumis à des engagements publics selon lesquels tout membre du Parlement européen élu en leur nom rejoindra automatiquement un groupe parlementaire désigné, il s'ensuit que plus ou moins 80% du Parlement européen actuel est formé par des groupes parlementaires liés organiquement aux fédérations de partis nationaux.

3. Les groupes de partis au Parlement européen offrent un système de partis parlementaire *complet* en ce sens que toutes les familles politiques qui se retrouvent dans les différents Etats membres sont présents. Les démocrates chrétiens et les conservateurs, les socialistes et les sociaux-démocrates, les libéraux, les verts, l'extrême gauche, l'extrême droite et les eurosceptiques sont tous représentés. Une série de facteurs indiquent que ceci correspond à un système de partis parlementaires dans lequel le Parlement européen peut se stabiliser: les six premiers groupes de la liste étaient tous présents dans les trois dernières législatures; les principaux partis nationaux ont fixé leur choix de groupe au Parlement européen. Résultat, les changements d'affiliation entre les élections vont sans doute se raréfier. Désormais, les groupes sont capables d'atteindre des degrés consistants de cohésion, mesurés par la fréquence avec laquelle les membres d'un même groupe votent de même [8]. Les futurs élargissements pourraient cependant brouiller la donne dans la mesure où les formations d'Europe centrale et orientale ne s'intègrent pas facilement dans les familles politiques d'Europe occidentale.

4. Les formations qui agrègent, au niveau européen, les partis nationaux fournissent les liens horizontaux inter-institutionnels nécessaires dans un système politique complexe de pouvoirs dispersés. Les présidents des groupes parlementaires participent aux réunions régulières des leaders des partis nationaux que les plus grandes fédérations organisent avant les réunions du Conseil européen. Certains commentateurs affirment avoir observé des alignements entre les représentants d'une fédération au Conseil des ministres et leurs groupes parlementaires correspondants au Parlement européen. John Peterson, par exemple, considère que: «*Under co-decision bargains struck when EU policies are «set» often are not intergovernmental ones in any meaningful sense of the term. Co-decision fosters competition between alliances of member states linked to European Parliament (EP) factions. Usually the strongest EP factions will seek allies on the Council who may have agreed reluctantly to the terms of a common position. The EP then tries to «peel them off» from the rest of the Council. When this strategy works, policy choices tend to be less determined*

by intergovernmental bargains and more reflective of broad political tendencies (Socialist vs. Christian Democratic) » [9].

5. Le rôle des partis au niveau de l'Union européenne n'est pas monopolisé par les partis nationaux présents au gouvernement. En effet, les fédérations et les groupes du Parlement européen permettent aux partis nationaux de l'opposition de contribuer de manière significative au fonctionnement du système politique de l'Union européenne. D'une part, les fédérations donnent aux partis dans l'opposition à l'échelle nationale l'accès indirect à l'organe le plus décisif dans l'établissement de l'agenda de l'Union européenne car les leaders de ces partis participent aux réunions des leaders de partis avant le Conseil européen. D'autre part, il y a tendanciellement une forte représentation des partis dans l'opposition au Parlement européen. C'est une conséquence directe du statut intermédiaire des élections européennes [10]. Au cours de la législature 1994-1999, il y avait 39% de députés d'un parti venant de la majorité et 61% d'un parti siégeant dans l'opposition. De même, dans l'actuelle législature, le PPE, groupe de centre droit, est devenu le plus important, pour la première fois depuis 1975, dans un contexte d'emprise sans précédent des partis de centre-gauche sur les gouvernements nationaux. Le PSE a accès à onze des quinze sièges au Conseil européen et à treize des quinze sièges des différents Conseils des ministres.

6. Même en admettant que leur seule fonction est d'améliorer l'efficacité de la transmission des objectifs des partis nationaux et par là de diminuer les coûts de transaction de la formation de coalitions répétées, les fédérations européennes de partis sont autonomes par rapport aux partis nationaux. L'utilisation fréquente des initiatives européennes pour promouvoir les objectifs politiques des partis nationaux a produit un modèle d'accumulation politique dans le premier pilier de l'Union européenne compte tenu de la prédominance du clivage gauche-droite [11]. Etant donné que c'est par rapport aux dimensions gauche-droite que la majorité des partis nationaux sont sanctionnés positivement ou négativement dans l'espace politique interne, il n'est pas surprenant qu'ils aient utilisé les changements apportés au traité, au processus politique, au Conseil et au Parlement européen pour promouvoir des objectifs socio-économiques. Cependant, avec l'approfondissement de l'Union et l'enrichissement de l'*acquis communautaire*, une proportion croissante des décisions sont des moyens d'adapter et de moderniser les orientations politiques existantes plutôt que de lancer des initiatives tout à fait neuves. Dès lors, la tendance socio-économique est perpétuée dans les politiques de l'Union européenne. Cela stabilise l'organisation des partis nationaux dans des fédérations et des groupes parlementaires européens qui sont presque exclusivement positionnés en fonction de l'axe gauche-droite.

De plus, la dynamique gauche-droite dans un système politique multinational a figé l'Union européenne dans une approche de « grande coalition » par rapport à l'agrégation des préférences partisanes. D'une part, le transfert des responsabilités socio-économiques vers des institutions communes implique que les Etats membres acceptent de déléguer des pouvoirs à des majorités au Conseil et au Parlement européen, vu l'importance de maintenir l'efficacité du processus décisionnel dans des domaines relatifs à la compétitivité économique et à la performance des marchés. D'autre part, le caractère multinational de l'Union européenne requiert des majorités surdimensionnées pour éviter qu'un groupe de dirigeants en domine un autre. Une

mesure ne peut être approuvée au Conseil qu'avec 71% des voix dans les votes à la majorité qualifiée. Un tel seuil existe aussi au Parlement européen où les niveaux normaux d'absentéisme sont considérés en relation avec «la règle de la majorité absolue», selon laquelle la majorité des membres du Parlement européen est requise pour l'exercice des pouvoirs législatifs et pas seulement la majorité des présents lors du vote. Les chiffres de suffrages à atteindre au Parlement européen montrent combien cette «super» majorité contraint les partis à construire des coalitions entre les grands groupes du centre-gauche et du centre-droit. En utilisant les données de la législature 1994-1999, Simon Hix a calculé que si toutes les coalitions potentiellement gagnantes sous la règle de la majorité absolue sont considérées comme également probables, le PSE serait central pour 50,3% des votes au Parlement européen, le PPE pour 39,5%, et les autres seulement pour 1,2% chacun [12]. De plus, les effets des règles de décision à la majorité qualifiée au Conseil et au Parlement européen sont cumulatifs: la position de consensus au Conseil et au Parlement ne peut jamais être trop éloignée des autres institutions si l'un doit proposer des amendements législatifs qui doivent être acceptés par l'autre [13]. En conclusion, l'environnement global de la politique partisane dans l'Union européenne est triplement centripète: en relation avec les positionnements gauche-droite des groupes de partis au Parlement européen [14]; en relation avec les alignements gauche-droite des gouvernements au sein du Conseil; et en relation avec la co-détermination des résultats par le Parlement, le Conseil et la Commission [15].

Pour apprécier combien tout cela limite les options d'un parti national, il suffit d'imaginer que tous les partis, sauf un, aient fait le choix d'être membre d'un groupe au Parlement européen. Ce dernier parti serait doublement contraint. *Primo*, dans tout refus de la dimension gauche-droite pré-existante au système politique de l'Union européenne et, *secundo*, dans ses choix autour du continuum. Il pourrait rejoindre un groupe privilégiant un autre clivage, tel la dimension supranationale *versus* intergouvernementale. Mais il devrait revenir à la dimension gauche-droite pour pouvoir faire partie d'une coalition. Sur la base du clivage socio-économique, il pourrait s'affilier avec le groupe le plus engagé sur le clivage supranational-intergouvernemental. Mais cela ne garantirait en rien un changement focal du reste du groupe. Celui-ci pourrait prendre ombrage des tentatives de le détourner des questions socio-économiques, ou de la perte de cohésion sur cette dimension. Toutefois, même si notre parti national imaginaire restait intéressé par le clivage gauche-droite, il pourrait malgré tout être contraint de faire un choix sub-optimal d'affiliation, mesuré par le groupe dont les préférences moyennes sur l'axe gauche-droite sont les plus proches de ses propres préférences. Il pourrait opter pour un groupe marginal et relativement voisin de son positionnement politique sur les questions socio-économiques ou pour un groupe, souvent central dans les coalitions gagnantes, mais plus éloigné de ses idéaux politiques dans la ligne de partage gauche-droite.

La considération structurelle de base qui sous-tend ces contraintes est que même les partis nationaux les plus importants sont désormais assez petits si on les considère dans leur relation avec le système politique de l'Union européenne. Il y a plus de cent partis nationaux au Parlement européen. Très peu sont suffisamment forts ou stratégiquement importants pour imposer une redéfinition générale du système de partis.

7. Les fédérations européennes de partis au niveau de l'Union européenne constituent des contraintes importantes pour les partis membres nationaux. Elles peuvent aussi être dotées d'attributs de la représentation. Hermann Schmitt et Jacques Thomassen ont sans doute défendu avec le plus d'ardeur cette problématique. Ils soutiennent que le caractère intermédiaire des élections européennes n'empêche pas que la représentation politique est bien présente à différents échelons dans le système institutionnel européen [16]. Utilisant les données de l'important sondage réalisé par Eurobaromètre en 1994, ils établissent une forte corrélation entre les partis qui forment des groupes au Parlement européen et leurs électeurs, mesurée par l'auto-positionnement sur l'axe gauche-droite. Même si les électeurs sont à gauche des partis pour lesquels ils ont voté, les représentants et les représentés se situent dans la même position sur le versant gauche. Concernant les questions supranational-intergouvernemental, il y a une correspondance significative si l'on prend en compte l'observation suivant laquelle les représentants et les représentés sont plus distants par les sentiments de sécurité vis-à-vis du processus d'intégration que par toute opposition de principe à ce sujet.

4. Un verre à moitié vide ?

Nous venons de défendre l'hypothèse que les fédérations de partis et les groupes du Parlement européen fonctionnent comme des contraintes non négligeables pour les partis nationaux dans l'arène européenne. Ils fournissent en même temps une forme souple de représentation par l'intermédiaire de correspondances idéologiques entre les groupes du Parlement européen et les partis nationaux, qui structurent le choix des électeurs lors des élections européennes. Cela ne signifie pas que l'Union européenne ait désormais ses propres partis. Pour deux raisons. Même si les formations nationales sont chacune affectées par les alignements transnationaux des partis, les fédérations et les groupes sont collectivement dépendants des partis nationaux en termes d'autorité et de ressources.

Les seuls partis de masse, ayant des liens directs avec la société civile, sont les partis nationaux. Par ailleurs, les fédérations ou les groupes n'ont pas de contrôle centralisé sur les nominations ou les orientations politiques même si elles sont déterminantes pour leur continuité et leur cohérence propres. La nomination à des postes ou d'autres opportunités politiques dans l'arène de l'Union européenne sont l'apanage des partis nationaux, ou, dans le meilleur des cas, le résultat d'une concertation entre les deux acteurs. Les partis nationaux sont à l'origine de la (re)sélection des députés européens. Ils récompensent ou sanctionnent. Les opportunités d'établir l'agenda politique du Parlement européen via les postes de rapporteurs sont partagés par la double application du système de points. Faisant suite à la demande des groupes de partis, les partis nationaux s'échangent traditionnellement les postes de rapporteurs.

On peut observer des modèles similaires dans les problèmes de détermination politique. Même si les fédérations autorisent le vote à la majorité pondérée entre leurs membres, les programmes communs sont pauvres en engagements concrets et figurent rarement de manière significative dans les campagnes des partis nationaux. De même, les décisions des groupes du Parlement européen sur les conseils de vote

en vue de déterminer et de coordonner le comportement de leurs membres durant les séances plénières et dans les commissions du Parlement sont toujours prises par les bureaux du groupe qui ont une structure commune : un membre par parti national au sein du groupe avec la présomption que les décisions sont prises par consensus. En cas de désaccord, la majorité des groupes tolèrent la dissidence de certaines délégations nationales de partis surtout quand le groupe en est préalablement informé et quand les raisons pour ne pas suivre une position commune sont présentées.

Une deuxième raison pour laquelle on ne peut pas considérer les fédérations et les groupes de l'Union européenne comme de vrais partis politiques tient dans le fait qu'ils ne coopèrent pas et ne sont pas en concurrence de manière à lier directement le choix de l'électeur aux résultats du système politique de l'Union. La principale difficulté ici est que les élections européennes sont des élections nationales de seconde zone. Essentiellement utilisées pour exprimer des jugements sur la politique interne, elle ont peu de relations avec le Parlement européen. Les programmes des fédérations de partis sont loin de structurer le choix des électeurs et l'on ne peut considérer les résultats électoraux comme l'expression de l'avis des citoyens sur le Parlement européen sortant. Tenant compte de la distinction entre les modèles *ex ante* et *ex post* du parti responsable au gouvernement, la combinaison, d'une part, des euro-partis dans l'arène parlementaire et, d'autre part, des configurations nationales dans l'arène électorale peut être liée par des manifestes communs approuvés dans les fédérations. Affirmer qu'ils agrègent le choix des électeurs autour d'orientations politiques communes dans le système serait abusif.

Thomassen et Schmitt ont montré qu'un élément de la représentation est identifié par les corrélations le long des dimensions clés du choix entre les préférences des électeurs, les partis nationaux pour lesquels ils votent, et les groupes du Parlement européen auxquels ceux-ci appartiennent. Mais il reste difficile de savoir dans quelle mesure un système de partis peut représenter les citoyens dans un système politique via les préférences électorales exprimées dans d'autres sphères. En partie parce que le vote est une évaluation de la performance et pas une simple expression des préférences. Il est peu probable que les électeurs rationnels soient seulement intéressés par la différence géométrique entre leur propre préférence sur l'axe gauche-droite par exemple, et celle des partis en concurrence pour le pouvoir.

Ils voudront aussi estimer la probabilité que chaque parti possède de tenir ses promesses. Dans un système politique où les préférences sont normalement distribuées et où les partis sont en concurrence de manière efficace, beaucoup d'électeurs sont susceptibles d'être plus ou moins équidistants dans leurs préférences et leurs non-préférences des éléments des programmes politiques de plus d'un parti. Dans ce cas, leur jugement sur la compétence probable des partis rivaux de leur apporter quelque chose constituera le *jeu décisif*. La compétence peut être évaluée en observant la performance des partis en concurrence pour le pouvoir dans le système politique pour lequel il est demandé à l'électeur de faire son choix. Les extrapolations à partir des registres d'action propres à un autre système politique sont peu susceptibles d'être fiables là où il y a peu de différences notables au niveau des institutions et des politiques de construction de coalitions.

Par ailleurs, les dimensions du choix sur l'axe gauche-droite sont des systèmes abrégés de la signification politique. Les choix politiques spécifiques agrégés et simplifiés sous les orientations de « gauche » ou de « droite » sont parfois tellement différents au niveau national et européen qu'une proportion significative des électeurs peut se positionner différemment par rapport aux deux systèmes politiques. Seuls les partis bien spécifiques à l'arène européenne permettraient aux électeurs de différencier leurs choix en ce sens.

L'absence de scène électorale peut expliquer la pérennité du sous-développement du système de partis de l'Union européenne. Ce problème est utilement résolu à partir de l'observation de James March et de Johan Olsen. Ils constatent que les représentants et les citoyens ont besoin des « capacités politiques » relatives à leurs rôles respectifs si l'on veut avoir un fonctionnement effectif de la démocratie [17]. Le développement des capacités des représentants présuppose l'existence de professionnels de la politique, engagés dans une carrière au sein des institutions européennes. Tant que les partis nationaux prétendront récompenser et/ou sanctionner les carrières politiques, le taux de renouvellement des parlementaires européens d'une législature à une autre restera sans doute élevé. Durant les quatrième et cinquième législatures, on compta un nombre record de députés européens qui n'avaient jamais été membre du Parlement européen auparavant [18]. Pour ce qui a trait au développement des capacités des citoyens, chaque élection européenne se concentrant sur des problématiques nationales accroît la probabilité que le scrutin suivant se déroule de la même manière. La dimension nationale des campagnes pour les élections européennes réduit leur efficacité comme instruments de socialisation politique et l'on peut difficilement soutenir qu'au fil des scrutins, les citoyens acquièrent une plus grande capacité d'utiliser le système politique européen à leur profit. Ceci contribue à entretenir le « cycle aliénant » des élections européennes – le terme est utilisé par Jean Blondel, Richard Sinnot et Palle Svenson – dès lors que l'ampleur de la participation au scrutin est liée « à l'intérêt dans la vie politique européenne, à la connaissance de l'Union européenne, et au fait d'avoir une image positive ou même mixte du Parlement européen » [19].

5. Le problème des barrières à l'entrée

Ainsi les fédérations européennes de partis et les groupes politiques au Parlement européen ont-ils parcouru du chemin pour remplir la condition de la « cohérence des élites », nécessaire pour être qualifiés de « parti politique » mais ils restent sous-développés comme « sources de lien électoral ». Pourquoi les europartis ont-ils échoué à émerger dans l'arène électorale ?

En observant les données des sondages, la tendance des électeurs à ne pas voter sur des problématiques européennes lors des scrutins européens n'est pas claire. Selon une enquête menée à l'occasion de l'élection de 1999, 44% des personnes affirmaient voter sur des sujets nationaux contre 33%, sur une problématique européenne [20]. On serait tenté d'écarter ce sondage comme signe du décalage entre les enquêtes d'opinion et le comportement politique réel, soit parce que les sondages ne révèlent que les idées des personnes composant l'échantillon, soit parce que le calcul du coût-bénéfice lors d'un sondage d'opinion est différent du calcul lors du vote.

Pourtant, l'idée qu'une proportion significative des électeurs souhaiterait voter sur des sujets européens lors des élections européennes est soutenable. Si la majorité des électeurs s'intéresse beaucoup plus aux problématiques nationales qu'aux sujets européens, cela ne veut pas dire que tous renonceront à leur seule possibilité de voter pour des questions européennes quand il existe plusieurs voies d'expression sur des questions nationales. En tout état de cause, les données récentes des sondages ébranlent l'hypothèse selon laquelle les citoyens perçoivent le Parlement européen comme non important [21]. L'absence d'europartis de l'arène électorale peut ainsi être un problème d'offre et non de demande.

Trois voies sont susceptibles d'offrir une structure plus transnationale au choix électoral.

D'abord, les europartis peuvent être établis *ab novo* sans essayer – comme le font les fédérations et les groupes – de former eux-mêmes une association de partis nationaux. Cela veut dire créer des partis européens en concurrence avec les partis nationaux. Cela entraînerait probablement une concurrence entre les deux types de partis lors des élections européennes, au moins jusqu'à ce que l'un d'entre eux se retire.

La seconde voie est le retrait des partis nationaux de l'arène électorale européenne laissant ainsi la place aux fédérations auxquelles ils appartiennent. Ces dernières désigneraient les candidats dans plusieurs Etats membres. Les logos des partis sur le matériel électoral et les bulletins de vote seraient du ressort des fédérations et correspondraient dans la majorité des cas aux groupes parlementaires où fonctionnent les membres du Parlement européen.

Tertio, les partis politiques nationaux pourraient continuer à sélectionner les candidats pour les élections européennes, mais la manière d'attirer les votes serait différente lors des élections européennes ou nationales. Cela pourrait impliquer un label hybride combinant les noms des partis nationaux, et les noms des fédérations et des groupes au Parlement européen. Lors des campagnes, l'objet du débat pourrait porter sur les programmes adoptés dans le cadre des fédérations plutôt que sur les politiques nationales. Plus radicalement, les partis nationaux pourraient expérimenter les mécanismes permettant des réalignements *ad hoc* pour les élections européennes. Dans plusieurs Etats membres, les partis politiques feraient plus facilement campagne sur des sujets européens si les sensibilités proeuropéennes et eurosceptiques pouvaient faire campagne de manière séparée pour les élections du Parlement européen [22]. La structure de l'opinion publique serait mieux servie sous la matrice du choix 2 x 2 : centre-droit-intégrationniste, centre-droit-eurosceptique, centre-gauche-intégrationniste, et centre-gauche-eurosceptique.

Les trois voies menant à une structure paneuropéenne renforcée du choix électoral peuvent être analysées comme un problème caractérisé par l'entrée dans l'arène électorale de nouveaux acteurs. En chaque circonstance, les électeurs seraient confrontés à de nouveaux «produits». La création de nouveaux europartis qui n'auraient pas essayé de fédérer leurs équivalents nationaux accroîtrait automatiquement le nombre de partis en concurrence dans le processus électoral.

Le retrait des partis nationaux des élections européennes au profit des fédérations ou la différenciation dans le «*labelling*» des partis nationaux selon les scrutins

accroîtraient le nombre de partis en concurrence aux élections européennes dans la mesure où la résistance de l'électeur ouvrirait la voie à l'établissement de listes sur une base purement nationale.

Nous nuancerons cette analyse. D'abord, les partis envisageant une stratégie pour une plus grande européanisation du choix électoral disposeraient sans doute d'informations incomplètes sur les réactions de tous les acteurs (les électeurs et les partis en concurrence) en position de déterminer les coûts et les bénéfices de l'innovation. Chaque stratégie inclurait un élément de risque. De plus, chaque stratégie peut être appliquée à long ou à court terme. La stratégie à court terme ramènerait le processus d'européanisation des partis à ce qui peut être réalisé sans perte dans le cycle électoral. La stratégie à long terme impliquerait d'accepter un résultat faible dans le cycle électoral court pour autant qu'il y ait une perspective raisonnable que la répétition de l'opération offre des perspectives de succès pour les scrutins suivants. Enfin, les partis pourraient suivre ou non des stratégies différentes d'européanisation dans le temps et dans l'espace.

La segmentation des élections européennes à l'échelle nationale – chacune avec ses propres règles électorales et la plupart avec une interaction distincte entre le clivage relatif à l'intégration européenne et les autres clivages – dévoile déjà une différenciation spatiale dans l'européanisation des orientations politiques des partis. Dans les années quatre-vingt-dix, le Danemark, la France et l'Italie ont offert les exemples les plus nets du succès de listes spécialement établies pour les élections européennes. Par ailleurs, la différenciation temporelle (le temps que prennent les Etats membres pour arriver à une plus grande européanisation du choix partisan pour les élections européennes), peut être liée à des effets de mimétisme ou à des événements marquants. Songeons aux crises de certains partis spécifiques ou à l'ébranlement éventuel du système de partis. Ces circonstances créent des ouvertures momentanées pour de nouvelles offres électorales.

6. Que nous enseignent les théories de l'oligopole sur les barrières à l'entrée ?

Pour comprendre pourquoi les partis européens ne sont pas entrés dans l'arène électorale, il est utile de développer des théories alternatives sur les obstacles qui peuvent décourager l'entrée de nouveaux concurrents dans un jeu où les joueurs sont déjà établis. En la circonstance, les nouveaux concurrents sont les partis européens et les partis nationaux, les joueurs traditionnels. Les élections européennes représentent l'enjeu.

L'étude de l'oligopole en microéconomie présente la typologie suivante des obstacles à l'entrée. Une barrière peut tout simplement être de nature institutionnelle. Intentionnellement ou non, les règles du jeu peuvent avantager les acteurs déjà établis par rapport aux nouveaux venus. Le deuxième type de barrière, c'est la préférence des consommateurs pour les biens des fournisseurs établis. Cet obstacle est associé à un troisième facteur. Pour vaincre la résistance des consommateurs, les nouveaux venus peuvent investir dans des campagnes publicitaires importantes. Mais, dans la mesure où les fournisseurs existants n'ont pas besoin d'investir pour (re)changer les goûts des consommateurs du moment, ils ont un avantage absolu sur leurs challengers en terme de coûts.

Au surplus, les acteurs établis peuvent avoir un autre avantage comparatif en terme de coût. La production implique des coûts initiaux, suivis de coûts décroissants en raison des effets d'échelle. Dès lors, les nouveaux venus sont confrontés à un dilemme: soit commencer fort et mobiliser des ressources énormes pour pénétrer le marché; soit commencer en douceur et enregistrer des gains inférieurs à ceux des acteurs établis pendant une longue période. La pression en faveur d'un début fort induit un cinquième obstacle. Ce ne sont pas les conditions de marché *avant* l'entrée qui déterminent les *pay-offs* [23] que le nouveau venu recevra mais les conditions *après* l'entrée. Les *pay-offs* après l'entrée sont, d'ailleurs, difficiles à calculer. Les jeux oligopolistiques ont souvent des équilibres établis: un modèle particulier de prévision peut durer longtemps dès lors que tous les joueurs connaissent les effets de tout éloignement du *statu quo*. Cela entraînerait l'incertitude, par exemple du fait de l'entrée d'un nouveau fournisseur. Les gains ne sont plus dépendants de décisions individuelles mais sont liés à des régressions infinies d'acteurs essayant de former des attentes sur la base des attentes des autres. Aussi longtemps que les acteurs établis se satisfont d'avantages modestes, moindres que les coûts et les risques encourus par les nouveaux entrants, ils peuvent sécuriser des *pay-offs* plus importants que dans le cadre d'une concurrence et dissuader les nouveaux entrants de pénétrer le marché [24].

7. Débats

La typologie des barrières à l'entrée nous aide-t-elle à comprendre les contraintes gênant l'entrée de partis européens dans l'arène électorale? Pour clarifier le rôle des barrières institutionnelles à l'européanisation des partis dans l'arène électorale, référons-nous à Gary Cox. Selon lui, la «taille minimale viable» pour un parti en concurrence aux élections sera affectée par deux types de règle électorale: la magnitude des circonscriptions et le seuil à atteindre pour avoir accès à la distribution des sièges [25]. Un parti devrait atteindre au moins 2% des suffrages pour avoir un élu dans une circonscription à cinquante sièges. Mais il n'y accéderait pas si le seuil était fixé à 5%. En France et en Allemagne, les circonscriptions sont nationales mais il y a un seuil à 5%. Il s'élève à 4% en Autriche et en Suède et à 3% en Grèce [26].

De cette observation, tirons quelques conclusions intéressantes sur l'européanisation des partis politiques. D'abord, la contrainte de la «taille minimale viable» varie en fonction des scènes nationales. Dès lors, un nouveau compétiteur – sous la forme d'un parti créé *ab novo* ou sous la version européanisée d'un parti national existant – devrait s'assurer entre 5% et 15% des voix dans des petits Etats membres (moins de vingt sièges à pourvoir). Un niveau minimal similaire serait nécessaire en Grande-Bretagne ou en Belgique où les sièges sont attribués dans des circonscriptions sub-nationales à taille variable. 5% seraient nécessaires en Allemagne et en France. En Italie et en Espagne, le minimum se situe entre 1% et 3% [27].

Cox observe aussi que le caractère dissuasif des règles électorales vis-à-vis de nouveaux concurrents doit être examiné en conjonction avec le phénomène du vote tactique. Certains citoyens peuvent voter pour un parti différent de leur formation préférée. La motivation première du comportement tactique est le vote utile. La viabilité des partis est donc sans doute fonction des attentes des électeurs: les partis établis leur paraîtraient avoir plus de chances de survie dans une campagne électorale

que les nouveaux venus dès lors que seuls les partis existants ont déjà réalisé des performances électorales [28], disposent d'une marque reconnue et de sympathisants. D'où une inertie significative des systèmes de partis ; encore que la peur de perdre des voix joue davantage dans des systèmes n'utilisant pas les transferts de voix. Parmi les Etats membres, seule l'Irlande utilise le vote transférable pour les élections européennes.

Si l'utilisation des Etats membres comme circonscriptions des scrutins européens est une barrière institutionnelle à l'européanisation des partis politiques dans l'arène électorale, l'alternative la plus plausible – la création d'une circonscription pour tout ou partie des sièges – aurait probablement l'effet inverse. Il s'agirait d'un incitant à l'approfondissement des europartis, en particulier si la distribution des sièges était conditionnée par l'obtention d'un nombre minimal de suffrages dans les différents Etats membres ou au dépassement d'un seuil fixé à l'échelle européenne. Un tel arrangement peut aussi être utilisé pour faciliter la transition des partis nationaux vers les partis européens. Si un nombre limité de sièges à répartir avant que les Etats membres cessent d'être des circonscriptions lors des élections européennes était introduit, les électeurs auraient l'opportunité de se familiariser avec les partis européens en concurrence pour une part réservée des sièges tout en étant mobilisés par les partis nationaux intéressés de s'assurer leur soutien pour l'allocation des sièges dans les circonscriptions nationales.

Les préférences des électeurs seront probablement un obstacle au développement des partis européens dans l'hypothèse où le vote n'est pas purement instrumental – pour obtenir des résultats politiques particuliers – mais est l'expression d'une identité de groupe ou d'une habitude acquise pendant la jeunesse ou héritée de la famille [29]. Parmi les voies à suivre pour introduire les europartis dans l'arène électorale, le vote identitaire désavantagerait clairement les europartis envisagés dans une concurrence avec les partis nationaux. Cependant, la probabilité que les partis nationaux cèdent la fonction de mobilisation électorale aux fédérations pourrait être amoindrie par les soucis liés aux non-reports de voix de leur électorat traditionnel. L'européanisation progressive des partis nationaux lors des élections au Parlement européen serait probablement moins complexe s'il y avait des habitudes de votes inertes. Mais même dans ce cas, il pourrait y avoir « confusion ».

Quelles sont les différences de ressources entre les partis nationaux et les europartis qui chercheraient à entrer dans l'arène électorale ?

Les ressources nécessaires pour glaner des suffrages sont le financement des campagnes électorales, l'accès aux médias, l'activisme de militants, et l'existence de candidats prêts à être investis de fonctions représentatives par la population. Bien sûr, on pourrait imaginer un financement public pour les europartis. Mais il pose une double difficulté.

D'une part, nous l'avons souligné, les europartis auraient à dépenser plus que leurs équivalents nationaux. Même si les partis nationaux arrêtaient de désigner des candidats, les europartis devraient construire des loyautés de toutes pièces et partir de zéro pour créer une infrastructure efficace pour les campagnes électorales. Les europartis n'auraient sans doute pas recours aux seules machines partisanes nationales

pour conquérir des suffrages dès lors que les partis nationaux perdraient tout intérêt direct dans ces élections.

D'autre part, si les europartis étaient en concurrence avec les partis nationaux, la nécessité d'engager des dépenses électorales importantes pour dépasser leur aspect comparatif étrange vis-à-vis des électeurs serait très forte. Les contraintes de ressources peuvent-elles être résolues en ayant pour objectif de créer une large reconnaissance étalée sur plusieurs élections européennes ? C'est peu probable. Les *pay-offs* au-delà du cycle électoral court posent en effet problème : le financement privé des campagnes, qui est important dans plusieurs Etats membres, serait probablement lié à des objectifs politiques immédiats. Autre difficulté : les projets de carrière des candidats crédibles pourraient souffrir de l'absence de gratification immédiate.

Pointons une autre barrière : le *return* de la participation au scrutin est lié au nombre de députés européens conquis. Seuls les grands groupes seront en mesure d'être présents de manière forte dans les vingt commissions du Parlement européen où s'exerce une forme de *leadership* politique et où il y a la possibilité d'influer sur l'agenda de différentes problématiques. Les petits groupes y ont rarement une position pivot. La compensation à leur opposition ou à leur abstention réside dans le soutien qu'ils peuvent recevoir, ailleurs, au Parlement européen. Seuls aussi les grands groupes bénéficient d'un pouvoir réel de blocage, de la capacité d'utiliser rapidement les prérogatives du Parlement européen, de l'efficacité et de la cohérence dans le temps à travers une participation répétée à des majorités absolues en séance plénière, et de la capacité de modifier les résultats par la coordination des actions avec des alliés à la Commission et au Conseil.

Les difficultés probables à l'entrée de nouveaux concurrents dans l'arène électorale varient en fonction des trois types de transitions envisagés vers les systèmes de partis européens. Les nouveaux europartis, cherchant à rivaliser avec les partis nationaux, devraient jauger la probabilité d'être exclus de larges groupes du Parlement européen. Si le retrait des partis nationaux aux élections européennes ou leur européanisation progressive exposaient les principales forces politiques du centre-droit ou du centre-gauche à perdre des voix – au profit de formations nationales qui continueraient à rivaliser en tant que telles ou de nouvelles listes créées pour capter les mécontents de la dénationalisation des élections européennes –, la part des grands groupes au Parlement européen diminuerait. Dans l'hypothèse extrême, le système de partis au Parlement européen pourrait se fragmenter.

Si cette analyse est correcte, le progrès dans l'élargissement des groupes parlementaires dans l'Union européenne pourrait parfois constituer une contrainte au développement des partis électoraux : un manque de volonté de risquer de mettre en péril les progrès accomplis pour satisfaire la condition de la « cohésion des élites » pourrait s'opposer à la réalisation de la condition de « lien électoral ».

Aussi, le cadre actuel du développement des europartis peut s'interpréter comme étant en phase avec la prédiction de la théorie de l'oligopole. Les joueurs établis s'adaptent au produit qu'ils offrent aux consommateurs (les électeurs) en bridant juste assez les incitants à l'entrée de nouveaux venus dans le marché. Le coût est moindre que s'ils devaient réellement faire face à une nouvelle forme de concurrence. En prenant part aux activités des fédérations et des groupes, les partis nationaux

ont créé un mécanisme d'agrégation et de délibération des préférences au sein des familles partisanes transnationales. Cela facilite l'articulation des clivages idéologiques partisans qui traversent les unités territoriales de la représentation intergouvernementale. Ce mécanisme fournit aussi aux partis nationaux – et à ceux qu'ils représentent – un accès permanent aux institutions de l'Union européenne en situation d'opposition à l'échelle nationale. En d'autres termes, il s'agit d'une assurance contre les risques de la délégation du pouvoir vers un système politique dont les pouvoirs législatifs seraient monopolisés par les partis au pouvoir dans leur espace national. Cependant, la combinaison de groupes transnationaux puissants au Parlement européen avec un choix électoral segmenté sur une base nationale a créé des structures d'incitants nécessitant des députés européens un travail de recherche des volontés des électeurs auprès des partis nationaux. Cela atténue le lien entre les demandes des électeurs et les résultats politiques du Parlement européen. En même temps, les opportunités augmentent pour les élites partisanes nationales – les députés européens ou ceux qui leur fournissent des instructions – de substituer leurs propres préférences pour le travail législatif du Parlement européen.

Derrière la vision selon laquelle les partis nationaux ont seulement permis le développement des europartis à un niveau qui les arrange réside une hypothèse. Ils ont tout à la fois les moyens et les raisons d'agir sur la concurrence électorale comme un cartel. A première vue, trois éléments soutiennent cette hypothèse.

Primo, le processus de formation du traité – qui a confirmé les Etats membres comme les circonscriptions des élections européennes et qui a ainsi soutenu le rôle central des partis nationaux dans la mobilisation électorale – est contrôlé par les chefs de gouvernements qui sont, dont la plupart des cas, des dirigeants de partis nationaux.

Secundo, il n'est possible d'influencer et de rejoindre les europartis que de manière indirecte, par l'appartenance à un parti national.

Tertio, les pouvoirs que les partis nationaux conservent sur les personnes qui choisissent de faire carrière au sein des fédérations ou des groupes du Parlement européen peuvent être utilisés pour limiter leur volonté d'expérimenter l'européanisation de leur campagne électorale. Dans la majorité des Etats membres – en particulier dans les situations où les listes sont fermées et où il y a relativement peu de sièges à attribuer –, la discipline est maintenue par une loi de fer d'une très grande simplicité : l'ordre dans lequel les partis choisissent de présenter leurs candidats aux élections est le principal critère pour déterminer qui sera vraisemblablement choisi par les électeurs.

Il est toutefois possible d'imaginer les conditions dans lesquelles le contrôle sur les élections européennes cesserait d'intéresser les partis nationaux. Certains ont affirmé que la conclusion de la théorie du caractère secondaire des élections européennes – selon laquelle les électeurs *demanderont* une structure du choix basée sur des politiques nationales – ne suit pas nécessairement la prémisse de départ de la théorie : que les acteurs s'intéressent aux résultats politiques dans l'arène nationale plutôt que dans l'arène européenne. On peut raisonnablement croire que dans l'hypothèse centrale, il n'est pas sûr que les partis seront toujours motivés d'*offrir* des choix structurés autour d'orientations politiques nationales. Dans les conditions

présentes où les élections européennes déstabilisent souvent les cycles politiques nationaux, les partis qui s'intéressent plus au débat national qu'aux thématiques européennes peuvent avoir intérêt à la différenciation des deux types de scrutin [30].

Pourquoi, dès lors, les partis nationaux ont-ils fait si peu pour européaniser leur campagne? Cette question nous renvoie à une possibilité soulevée par la théorie de l'oligopole: les joueurs établis peuvent aussi être les victimes des barrières et pas seulement leurs créateurs. Deux raisons peuvent expliquer la difficulté des partis à rompre avec le *statu quo*, même si beaucoup sont tentés de le faire. D'une part, les innovateurs peuvent être *individuellement* contraints par le dilemme du prisonnier: tous les partis préfèrent une plus grande européanisation du choix partisan, mais aucun n'ose faire le premier pas parce que le pire des résultats pour n'importe quel concurrent est de supporter les coûts et les risques de l'expérience solitaire. D'autre part, les innovateurs sont *collectivement* contraints par les différentes formes de risque systémique: par exemple, une accélération de la chute dans la participation électorale pendant la nécessaire période d'adaptation pour les électeurs à des partis européens non familiers.

8. Conclusion

Nous l'avons montré, les formations de partis politiques au niveau européen – les fédérations et les groupes au Parlement européen – ont accompli des pas significatifs pour remplir la condition de la « cohérence des élites » des partis politiques entièrement développés dans les systèmes démocratiques. Mais ils n'ont pas encore rempli la condition du « lien électoral ».

L'étude des barrières à l'entrée aux jeux oligopolistiques suggère plusieurs raisons qui expliquent les raisons de la non-européanisation des partis sur la scène électorale. Il ne s'agit cependant que d'hypothèses. A la recherche empirique de tester d'autres explications et d'en déterminer l'importance relative.

Notes

[1] D. Puchala, « Of Blind Men Elephants and European Integration », *The Journal of Common Market Studies*, 1972, vol. 10, 2, p. 267-284.

[2] Cette métaphore a été suggérée dans un travail présenté par S. Wolinetz au Workshop *on Institutional Change and European Integration*, Vienne, 23-24 juin 2000.

[3] D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the European Union*, Londres, Longman, 1998. Voir aussi Ch. Lord, D. Beetham, *Further thoughts on the Legitimation of EU Power*, à paraître en 2001.

[4] Pour une analyse complète de l'Union européenne comme système politique non étatique, voir S. Hix, *The Political System of the European Union*, Londres, Macmillan, 1999.

[5] Pour une discussion systématique sur le degré de mise en œuvre des programmes politiques par les gouvernements formés par les partis politiques, voir H.-P. Klingemann, R. Hoffebert & I. Budge, *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994.

[6] Pour une discussion exhaustive sur les fédérations et les groupes au Parlement européen, voir S. Hix, Ch. Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997.

[7] Voir l'article 138 A du traité sur l'Union européenne, 1992.

[8] Une série d'études présentent des mesures de cohésion des groupes partisans par des «indices de consentement» dans les votes lors des sessions plénières du Parlement européen. Cette méthode fut introduite par F. Attina, «The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties», *European Journal of Political Research*, 1990, vol. 18, 3, p. 557-579. Des données supplémentaires peuvent être trouvées dans T. Raunio, *Party Groups Behaviour in the European Parliament*, Tampere, University of Tampere, 1996; S. Hix, Ch. Lord, *op. cit.*; S. Hix, *How MEPs Vote*, ESRC One Europe or Several? Programme, Note de briefing 1/00, 2000.

[9] J. Peterson, «States, Societies and the European Union», *West European Politics*, 1997, vol. 20, 4.

[10] L'argument selon lequel les élections européennes sont des élections nationales de seconde zone fut développé par K. Reif et H. Schmitt, «Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results», *European Journal of Political Research*, 1980, vol. 8, 1, p. 3-45. Pour d'autres exposés et données, voir M. Franklin, C. van der Eijk (ed.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

[11] Pour une présentation systématique de l'argument selon lequel les politiques du premier pilier de l'Union européenne suivent une structure prédominante de clivage gauche-droite, voir S. Hix, «Dimensions and Alignements in European Union Politics. Cognitive Constraints and Partisan Responses», *European Journal of Political Research*, 1999, n° 35, p. 69-106. Voir aussi S. Hix, *Legislative Behaviour and Party Competition in the EU: An Application of Nominate to the Post-1999 European Parliament*, ERSC, One Europe or Several? Programme Working Paper 08/00, Brighton, University of Sussex, 2000.

[12] S. Hix, *The Political System...*, *op. cit.*, p. 82.

[13] G. Tsebelis, A. Kreppel, «The History of Conditional Agenda – Setting in European Institutions», *European Journal of Political Research*, 1998, vol. 33, 1, p. 41-71.

[14] L. Bardi, «Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament», *Party Politics*, 1996, vol. 2, 1, p. 94-114.

[15] A. Kreppel, «Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future», *European Union Politics*, 2000, vol. 1, 3, p. 340-363.

[16] H. Schmitt, J. Thomassen, «Dynamic Representation: the Case of European Integration», *European Union Politics*, 2000, vol. 1, 3, p. 318-339.

[17] Voir J. March, J. Olsen, *Democratic Governance*, New York, Free Press, 1995.

[18] Voir R. Corbett, F. Jacobs & M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, Catermill, 1995.

[19] J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson, *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy and Legitimicy*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 244.

[20] P. Bréchon, «L'Europe face au déficit démocratique», *Revue politique et parlementaire*, 1999, n° 1001, p. 5-15.

[21] Blondel *et al.* trouve que le Parlement européen est généralement évalué comme important dans la vie des citoyens. De plus, il n'y a aucune différence entre ceux qui s'abstiennent et ceux qui participent aux élections européennes dans la classification du Parlement européen comme important à leur sens. Ceci signifie à tout le moins qu'en ce qui concerne la décision de voter, le comportement n'est pas affecté par les perceptions de l'importance de l'institution.

[22] Pour une discussion intéressante sur les mérites d'offrir aux électeurs un choix entre les différents partis lors des élections nationales et européennes, voir R. Andeweg, «The Reshaping of National Party Systems», *West European Politics*, 1995, vol. 18, 3, p. 58-78.

[23] L'idée est qu'un «agent rationnel» est défini comme quelqu'un qui maximise une fonction d'objectif à définir. Le *pay-off* est le terme générique pour indiquer le niveau atteint par cette fonction objectif.

[24] Pour une discussion sur la théorie de l'oligopole sur laquelle cette section se base, voir F. MODIGLIANI, «New Developments on the Oligopoly Front», *Journal of Political Economy*, juin 1958. Voir R. HALL, C. HITCH, «Price Theory and Business Behaviour», *in* T. WILSON, P. ANDREWS (ed.), *Oxford Studies in the Price Mechanism*, Oxford, Oxford University Press, 1951

[25] G. COX, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

[26] Pour un sommaire utile des différents systèmes électoraux utilisés par les Etats membres dans les élections européennes, voir le PARLEMENT EUROPÉEN, *Laws Governing the European Parliament Elections*, Bruxelles, Parlement européen, 1999.

[27] Pour les données qui confirment ce modèle – sous réserve d'accords spéciaux pour les régions particulières des Etats membres – voir les tableaux à la fin de l'ouvrage de G. GRUNBERG, P. PERRINEAU & C. YSMAL, *Le vote des Quinze*, Paris, Presse de sc. po, 2000.

[28] G. COX, *op. cit.*, p. 158.

[29] Pour des discussions sur le vote identitaire qui est associé à l'appartenance aux groupes sociaux ou aux habitudes personnelles au cours de la vie, voir A. CAMPBELL, Ph. CONVERSE, W. MILLER & D. STOKES, *The American Voter*, New York, John Wiley & Sons, 1960. Voir aussi D. STOKES, *Political Change in Britain*, Londres, Macmillan, 1974, 2e édition.

[30] Voir R. ANDEWEG, *op. cit.*

Les contraintes institutionnelles au développement des partis politiques européens

Paul MAGNETTE

D'un point de vue strictement formel, l'existence des partis politiques européens peut difficilement être niée. Toutes les grandes familles politiques européennes se sont organisées à l'échelon européen et se sont elles-mêmes baptisées « partis ». Le traité de Maastricht les a dotés de surcroît, à travers son article 138 A (devenu TUE), d'un statut constitutionnel : « Les partis politiques européens sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ».

Cette phrase, souvent citée, et reprise partiellement dans la charte des droits fondamentaux de l'Union adoptée en octobre 2000, a été peu analysée. Elle est pourtant très instructive. D'abord parce qu'elle constitue un exemple parfait d'énoncé performatif : les dirigeants politiques qui l'ont écrite entendaient, à travers elle, donner naissance aux partis européens qui, à l'époque, n'existaient au mieux qu'à l'état embryonnaire. Ensuite parce que cette définition dit clairement les limites assignées à leurs ambitions. La phrase fait écho à l'histoire des formations partisanes en évoquant leur mission intégrative. Mais elle s'en éloigne quand elle assigne aux partis un rôle de conscientisation et d'expression, sans mentionner la fonction de conquête et d'exercice du pouvoir, qui est pourtant le point commun de pratiquement toutes les définitions classiques des partis politiques [1].

Cette double affirmation exprime bien l'attitude hésitante des dirigeants politiques européens quand ils évoquent les partis politiques. D'un côté, ils sont conscients du caractère inédit de l'Union européenne, qui n'est ni un Etat ni un régime parlementaire. Ils savent donc que les partis ne peuvent pas, hors l'hypothèse improbable d'un saut qualitatif dans l'intégration européenne, jouer le rôle qui est le leur dans leurs pays. D'un autre côté, leurs habitus politiques, leur profonde familiarité avec ces partis qui sont, dans le cadre national, la clef de la vie politique, les incline à considérer que l'Union ne pourra devenir pleinement démocratique si elle se prive de ces organisations cruciales. Confrontés à un système politique qui ne rentre pas dans les catégories classiques, ils ne peuvent s'empêcher de raisonner par mimétisme.

1. Une approche institutionnaliste

Cela confirme l'une des intuitions fondatrices de l'étude des partis politiques : ces instances ne peuvent être comprises que si on les réfère aux structures institutionnelles qui leur donnent sens. Tous les grands travaux consacrés aux partis politiques, depuis que cet objet est devenu l'un des thèmes centraux de la science politique, ont en effet rappelé que les partis ne sont nés qu'à la suite d'une révolution institutionnelle, et que les grandes étapes de leur évolution ont toujours été liées aux réformes structurelles des systèmes politiques [2]. C'est d'abord l'avènement du suffrage universel, traduisant une révolution sociale, qui rend indispensable la mise en place de machines électorales. C'est, parallèlement, la parlementarisation des Etats naguère autoritaires qui appelle la formation d'instances de coordination des élus.

Une fois mis en place, les partis infléchissent les institutions. La science politique n'a jamais pu trancher sa querelle de Colomb : les institutions façonnent-elles les forces sociales ou sont-elles fabriquées par elles ? La question ne peut pas être résolue parce qu'elle dépend du point de vue de celui qui la pose. Ce qui est certain, en revanche, c'est que la nature des partis reste toujours intimement liée à celle du système politique dans lequel ils vivent. Les partis américains, immergés dans un système fédéral, présidentiel et de «*checks and balances*», ne sont pas les partis britanniques, nés d'un substrat parlementaire et centralisé, ni ceux des petites démocraties consociatives. Ni leur organisation, ni leurs fonctions, ni leurs relations ne sont identiques. L'étude des partis politiques ne peut pas ignorer les phénomènes d'homologie structurale entre les partis eux-mêmes et le système institutionnel dans son ensemble. Cela vaut pour l'Union européenne autant que pour les Etats.

C'est pour avoir ignoré cette évidence que nombre d'analyses du système politique européen se sont fourvoyées. Les acteurs politiques eux-mêmes ont, par périodes, négligé la nature singulière de l'Union européenne. Corinne Gobin a bien montré que si les syndicats avaient eu tant de mal à s'organiser au plan européen, c'est d'abord parce qu'ils ont projeté sur la Communauté leurs visions nationales, et ont cru qu'ils pourraient se fédérer en concentrant leur action sur la Commission, erronément assimilée à un gouvernement [3]. Le même raisonnement vaut, dans une large mesure, pour les partis. La perspective téléologique était si prégnante dans les années soixante et soixante-dix, que la plupart des commentateurs et acteurs politiques se disaient convaincus que l'élection du Parlement européen au suffrage direct et l'accroissement de ses compétences induiraient presque naturellement le développement de partis politiques européens, de médias et de mouvements sociaux transnationaux... [4]. Bref, la reproduction à l'échelle de la Communauté de la dynamique qu'ont connue les nations européennes au cours du vingtième siècle.

Si l'institutionnalisme se confond avec la conviction selon laquelle il suffit de changer les règles pour transformer les structures sociales, il est condamné aux déceptions — comme l'illustrent les nombreux échecs de stratégies de réforme reposant sur une modification de la loi électorale. Dans sa version plus modeste, l'institutionnalisme entend plus simplement rappeler que « les institutions comptent», c'est-à-dire qu'elles constituent non seulement le fruit de forces sociales et d'événements politiques, mais aussi une « variable indépendante» qui canalise les forces et modèle les réformes [5]. Muni de ces précautions méthodologiques, on peut

rechercher ce qui, dans le système politique européen, encourage ou au contraire limite, la formation de partis européens.

2. Les traits distinctifs du système politique européen

La nature de l'Union européenne reste largement controversée. Entre les intergouvernementalistes qui la réduisent à une organisation internationale classique, fonctionnant selon les préceptes ancestraux de la diplomatie, et les fonctionnalistes qui y voient, en germe, quelque chose comme un Etat fédéral, la marge est ample. Chacune de ces approches porte en elle, parfois implicitement, une théorie des partis européens. Pour les intergouvernementalistes les plus rigoureux, les partis européens n'existent que dans le traité et leurs programmes et congrès ne sont que gesticulations impuissantes face aux négociations entre administrations nationales. Pour les fédéralistes, au contraire, les partis européens ont entamé un processus d'intégration interne qui n'est pas sans rappeler la formation des partis historiques, issus de la fusion de comités locaux, caucus, groupes parlementaires nombreux et disparates. Entre ces deux interprétations, qui ont au moins le mérite de baliser les discussions, de nombreuses approches s'efforcent de rendre compte à la fois des éléments d'intégration déjà acquis au sein des fédérations européennes et du poids que continuent d'y jouer les identités nationales [6]. De telles recherches procèdent généralement de l'intérieur : elles se concentrent sur l'organisation, le travail, les fonctions que remplissent ces partis en construction.

On voudrait ici, en adoptant une démarche institutionnaliste, suggérer une manière de compléter ces précieuses recherches. Il s'agit, en s'appuyant sur ces analyses internes, de se demander quelles sont les structures propres au système politique européen qui expliquent les progrès accomplis et les impasses rencontrées par les partis européens.

A. *Un système politique peu intégré*

La première, et la plus évidente de ces caractéristiques, est le haut degré de décentralisation de la « gouvernance européenne ». On sait qu'il n'y a pas une, mais au moins quatre grandes méthodes de décision dans l'Union européenne : l'approche intergouvernementale (PESC...), la méthode ouverte de coopération (emploi...), la méthode communautaire (marché intérieur...) et la régulation centralisée (monnaie, concurrence...). Le point commun à ces méthodes, si l'on excepte la dernière dont le champ d'application reste très limité, est le rôle essentiel qu'y jouent les gouvernements. Tant dans la décision que dans la mise en œuvre des politiques, ce sont les dirigeants nationaux et leurs administrations qui restent les instances majeures. La Commission est sans doute parvenue à maintenir une fonction générale d'impulsion et de contrôle ; le Parlement européen est devenu, dans un large éventail de matières, un co-législateur. Mais ni l'une ni l'autre de ces deux institutions communautaires ne peuvent agir sans le concours des appareils nationaux.

Il s'ensuit que les partis politiques nationaux ne sont que relativement encouragés à se coordonner. Au sein du Parlement européen, toutes les études l'ont montré, les groupes parlementaires associés aux fédérations de partis jouent un rôle majeur dans la formation des votes. Cela confirme l'intuition institutionnaliste : quand existe une contrainte formelle forte (en l'occurrence les exigences de majorités internes et le

besoin de cohérence du Parlement face aux autres institutions), les partis trouvent un terrain d'expansion. Quand, en revanche, la décision répond essentiellement à une logique de marchandage entre des positions nationales, ce qui est largement le cas en ce qui concerne le Conseil européen et le Conseil des ministres, les fédérations peinent à affirmer une ligne idéologique qui neutralise les positions nationales.

Les relations qui se sont établies entre les Etats européens à ce jour ne relèvent pas d'une logique de centralisation comparable à la dynamique du fédéralisme américain. L'intégration européenne ne consiste pas à subordonner les institutions nationales à des organes supranationaux, mais plutôt à établir entre les institutions des Etats des relations de coopération horizontale [7]. Le Conseil n'est pas un organe qui se substitue aux gouvernements nationaux, mais un « réseau » d'exécutifs ; le Parlement européen, s'il a longtemps tenté d'évincer les assemblées nationales du jeu communautaire, s'efforce aujourd'hui de bâtir un réseau parlementaire avec ses homologues nationaux ; la Cour de justice de Luxembourg, dans la même logique, n'est pas une Cour suprême agissant en cassation des juridictions nationales, mais le noyau d'un « réseau judiciaire » européen. Les médiateurs, les banques centrales, les comités d'experts... entretiennent le même type de relations. Il y a de bonnes raisons de penser, dès lors, que les fédérations européennes de partis sont en voie de s'inscrire dans ce schéma réticulaire. Encore le concept, très prisé, est-il flou. Son utilité, dans le cas qui nous occupe, n'est encore que négative : il permet d'éviter de plaquer sur les fédérations un schéma d'analyse inspiré des partis typiques, en soulignant que ses composantes internes y conservent leur identité et qu'elles sont liées par des relations plus coopératives que hiérarchiques. Sans doute certains partis membres jouissent-ils d'un prestige et d'une capacité d'influence supérieure aux autres (c'est le cas des partis allemand, britannique et français dans presque toutes les fédérations, en raison de leur poids et de la force de leur identité). Mais ce ne sont là que des phénomènes de *leadership*, qui se jouent sur le registre de l'influence et non sur celui de la contrainte. Dans un système de coordination des politiques nationales, les « partis » ont donc un rôle de coordination, non d'homogénéisation, des visions. De là découle, par exemple, qu'ils n'aient pas réellement de fonction programmatique, mais plus modestement un rôle de coordination des programmes nationaux. Le caractère fortement décentralisé de l'Union explique aussi la faiblesse des relations entre les fédérations et leurs membres individuels. Les partis européens relèvent de la catégorie des partis indirects : ils ne recrutent, ni ne forment, ni ne mobilisent les adhérents. Leur action socialisatrice, quand elle existe, se cantonne aux cadres des partis impliqués directement dans les processus de décision communautaire.

Aussi longtemps que subsistera ce partage des tâches entre organes nationaux et communautaires, les partis seront condamnés à agir simultanément sur deux flancs, à l'instar des partis agissant dans les Etats fédéraux. Et aussi longtemps que la répartition des compétences penchera en faveur des gouvernements, les partis se concentreront sur les gouvernements nationaux, se contentant de coordonner leur action au plan européen.

B. *Un système politique fonctionnel*

Le deuxième facteur propre à l'Union qui inhibe le développement de partis européens est le caractère profondément fonctionnel du système communautaire. Les compétences de la Communauté et de l'Union ont été constamment développées depuis le milieu des années quatre-vingt. Mais elles restent des compétences attribuées, définies en termes très précis. Ce qui induit un mode de décision très segmentaire. Les politiques agricoles sont définies entre ministres de l'agriculture, agissant de concert avec les services de la Commission spécialisés dans cette matière et les nombreux groupes d'intérêts *ad hoc*. Il en va de même pour chacune des autres politiques communes. Le Conseil «affaires générales» censé coordonner ces politiques thématiques souffre, on le sait, d'une crise profonde de *leadership*. Au sein de la Commission, et même du Parlement européen, les instances spécialisées (directions dans un cas, commissions dans l'autre) ont un poids considérable, qui affaiblit les positions générales. Il s'ensuit que la «gouvernance européenne» se présente comme une collection de politiques spécifiques, chacune donnant naissance à un «*policy network*» propre, sans que l'ensemble ait de réelle cohérence.

Les partis politiques peinent, dans ces conditions, à affirmer leur identité. Ils pourraient fonder leur légitimité, en raison de leurs ambitions vastes, sur la coordination de ces politiques sectorielles. Acteurs généralistes, ils auraient pour raison d'être de mettre de la cohérence là où les acteurs spécifiques que sont les groupes de pression préservent de la diversité et de la séparation. Mais de telles stratégies semblent, jusqu'à aujourd'hui, ne pas relever de leurs priorités. Cela s'explique en grande partie par le fait que les compétences les plus centralisées ne sont pas celles qu'ils privilégient habituellement. Le cœur des programmes partisans est, généralement, constitué des politiques redistributives (politiques fiscales, budgétaires, économiques, sociales et d'emploi). Or dans ces matières, la Communauté n'a pas de compétence ou seulement un pouvoir d'encourager la coordination des positions nationales. Les domaines ou la Communauté peut produire des normes en revanche (marché intérieur, protection de l'environnement, de la santé publique ou du consommateur...) sont transversaux par rapport aux clivages politiques traditionnels. Il est difficile aux partis européens de concevoir des programmes complets quand les compétences de la Communauté sont limitées, et des visions contrastées quand les matières communes font peu l'objet de divisions idéologiques.

Dans leurs manifestes électoraux, les partis européens ont pourtant esquissé un équivalent contemporain du clivage gauche-droite : les partis de gauche et centre-gauche réclament un encadrement normatif fort du marché au nom d'intérêts communs (environnement, santé,...) tandis que les partis de droite et de centre-droite s'opposent aux initiatives régulatrices. L'enjeu ne porte pas sur la ponction fiscale et la redistribution, en l'absence de compétences *ad hoc*, mais sur la régulation du marché. Il pourrait, à terme, représenter une nouvelle forme de ce conflit perpétuel entre le marché et l'homme dans lequel Karl Polanyi a trouvé l'essence de la politique moderne [8] ; une transposition du même clivage, d'un enjeu redistributif à un enjeu régulatoire, qui correspond d'ailleurs aux nouvelles missions que s'assigne la puissance publique depuis une quinzaine d'années. Ce clivage reste toutefois relativement flou, et il ne balise pas encore clairement les discussions et décisions.

Les majorités qui se dégagent au sein du Conseil comme au Parlement européen ne sont pas clairement et durablement calquées sur cette division.

La nature de la Commission européenne, induite du caractère fonctionnel de la Communauté, complique encore la tâche des partis. Réputée indépendante, et veillant à ne pas apparaître comme le reflet d'une majorité partisane pour conserver ses marges de manœuvre, la Commission est traversée par ce conflit. Elle se conçoit, les discours de Romano Prodi y insistent fréquemment [9], comme le lieu où des compromis entre ces visions antagoniques sont recherchés, ce qui affaiblit la visibilité de ce clivage. Certes, cela est vrai aussi des gouvernements de coalition qui agrègent des partis de gauche et de droite. Mais dans ceux-ci, la composition de l'équipe est claire et chaque parti fait publiquement état de ses préférences avant de chercher un compromis interne. Les citoyens peuvent donc identifier les idéologies en présence. La Commission, au contraire, n'affiche pas ses couleurs politiques (85% des partis présents au Parlement européen y sont « représentés » [10]) et dissimule ses discussions internes pour donner une image de collégialité.

Depuis les origines, l'intégration européenne tente de « dépolitiser » les questions sensibles pour éviter les blocages décisionnels. La segmentation des compétences, éludant les clivages entre partisans de la régulation et adeptes du marché, y contribue. La multiplication des techniques de consultation et la substitution de négociations larges aux décisions majoritaires, remplissent la même fonction. Les partis, dont l'étymologie rappelle qu'ils symbolisent et mettent en scène le conflit politique, ont du mal à s'adapter à ces modes singuliers de décision.

C. Un système politique anonyme

La dernière particularité majeure de l'Union européenne est le caractère très complexe de son système institutionnel, qui pousse à l'extrême la logique de « *checks and balances* ». La principale différence entre la « constitution européenne » et celle de ses Etats membres est en effet l'absence, dans l'Union, d'un exécutif unifié [11]. Historiquement, les partis politiques se sont développés en s'identifiant (positivement ou négativement) à une institution centrale : le parlement dans une première époque, le gouvernement ensuite. La concentration des pouvoirs dans les mains de l'exécutif est le résultat de l'action des partis : ce sont eux qui, en se disciplinant, ont assuré aux gouvernements une stabilité politique relative. Cela leur a permis de développer des programmes larges (couvrant l'ensemble des compétences conférées aux exécutifs) et de se définir par le soutien ou le refus des politiques menées par le gouvernement.

L'hyper-fragmentation des fonctions de gouvernement dans l'Union empêche de reproduire ce schéma. D'abord parce que les décisions ne sont pas prises par un organe dominant mais sont le fruit de négociations entre les trois pôles du triangle institutionnel (Commission, Conseil, Parlement). Aucun organe ne peut, dans ces conditions, revendiquer la paternité d'une décision politique et concentrer l'attention du public. Ensuite parce que la composition de ces instances ne dépend que très indirectement des élections européennes. Celles-ci consistent à renouveler le Parlement européen, mais elles n'ont aucune influence sur la composition du Conseil, issu de scrutins nationaux intervenant à des intervalles non synchronisés, et pratiquement aucune sur la formation de la Commission — comme le montre l'équipe

Prodi, à majorité PSE alors que ce groupe a «perdu» les élections européennes de 1999 au profit du PPE. Au sein même du Parlement européen, les changements d'équilibre n'affectent que très peu les alliances traditionnelles entre les deux principaux groupes [12]. Bref, les élections n'ont qu'un effet très réduit sur les politiques menées dans l'Union, et c'est sans doute parce qu'ils le comprennent bien que les citoyens se désintéressent de ce scrutin. Dans ces conditions, les partis européens ne trouvent pratiquement aucun incitant à s'organiser. Quand bien même ils parviendraient à formuler des programmes cohérents et différenciés, ils seraient condamnés à avouer que ceux-ci n'influencent que très indirectement la composition des organes et les politiques européennes.

3. L'homologie structurale entre le système et ses acteurs

L'archétype du parti politique apparaît totalement inadapté au modèle politique inédit que constitue l'Union. Les partis se nourrissent traditionnellement du soutien des citoyens, alors que l'Union s'accommode d'une opinion publique passive, d'une «abstention constructive». Les partis se construisent en développant une identité idéologique qui se démarque de celle de leurs concurrents, tandis que l'Union s'efforce de désactiver les références idéologiques au profit de compromis centristes. Les partis bâtissent des programmes complets; l'Union mène des politiques sectorielles. Les partis, enfin, concentrent leur attention sur l'organe cardinal qu'est devenu le gouvernement alors que les institutions de l'Union sont spécialisées et qu'aucune d'elles ne domine. Le «modèle communautaire» rejette, dans ses caractéristiques les plus profondes, la forme classique du parti politique, comme une souche peut rejeter une greffe incompatible.

L'espace déserté par les partis est investi par d'autres acteurs collectifs. Le développement spectaculaire des groupes de pression et d'intérêts, des *lobbies*, autour des institutions communautaires [13], confirme l'idée qu'il existe forcément des homologies structurales entre un système et les acteurs collectifs qui l'animent. Les *lobbies* trouvent en effet un terrain propice à leur développement dans le système institutionnel de l'Union. Orientés vers des questions thématiques (*single-issue*), ils s'accommodent parfaitement de la segmentation des compétences communautaires et de l'importance donnée à la logique régulatoire par rapport aux pratiques redistributives. Organisés de manière souple, non hiérarchisée, ils s'adaptent aisément à la «gouvernance à plusieurs niveaux». A de rares exceptions près, les *lobbies* présents à Bruxelles rassemblent des groupes nationaux, agissant dans les sphères nationales et coordonnant leur action au plan européen. Habitués aux méthodes de négociation ouverte et aux pressions multiples, ils tirent amplement profit de la division des fonctions qui caractérise l'Union, et exercent des pressions successives ou simultanées sur la Commission, le Parlement, le Conseil, et la nébuleuse d'agences et de comités qui les entourent. Les *lobbies* reposent, enfin, sur la mobilisation d'élites actives puisées dans les catégories socio-culturelles supérieures, sans chercher l'adhésion de larges franges de citoyens. On peut résumer ces similitudes dans le bref tableau suivant:

	Partis	*Système de l'Union*	*Lobbies*
Citoyens mobilisés	Tous/Groupes sociaux	« Publics-cibles », « intérêts concernés »	Minorités actives, intérêts concernés
Définition des politiques	Programmation générale	Politiques sectorielles	*Single-issue*
Types de politiques privilégiées	Redistributives	Régulatrices	Régulatrices
Organisation interne	Hiérarchique	*Multi-level* Réseau	*Multi-level* Réseau

Présentant une organisation adaptée à la gouvernance européenne, les *lobbies* sont de surcroît encouragés par les institutions communautaires. Les parlementaires européens, aussi bien que les fonctionnaires de la Commission ou les représentants des gouvernements, reconnaissent s'appuyer sur les groupes d'intérêt. Ils trouvent dans leurs études et leurs positions des éléments d'information qu'ils ne peuvent, faute de moyen, établir par eux-mêmes. C'est particulièrement important pour le Parlement: les contributions des lobbyistes lui permettent de ne pas dépendre des analyses fournies par la Commission ou les gouvernements. Soucieux de ne pas être « captés » par ces groupes privés, la Commission et le Parlement soutiennent, sur un plan logistique et parfois financier, les groupes de pression qui ne bénéficient pas des ressources des entreprises privées. Les incitants institutionnels sont, ici, très présents [14].

Il faut se garder, toutefois, de l'illusion selon laquelle les *lobbies* seraient progressivement amenés à se substituer aux partis pour meubler l'espace public européen. Evoquer les contraintes qui limitent le développement des partis ne revient pas à considérer impossible leur institutionnalisation. On voit bien qu'aujourd'hui font défaut les incitants institutionnels qui contraindraient les partis à s'organiser. Mais, historiquement, ce sont souvent les partis qui ont fabriqué eux-mêmes les institutions qui ont permis leur essor. La plupart des partis ont défendu le suffrage universel qui a renforcé leurs assises ; ils en ont tiré les forces nécessaires à consolider les assemblées, puis les exécutifs ; ils se sont appuyés sur les mouvements civiques pour étendre les compétences publiques... et tout cela, en retour, a appuyé leur propre rôle.

Il n'en est que plus surprenant de constater que les fédérations européennes entreprennent peu d'actions susceptibles de stimuler leur implantation. L'idée, popularisée par Jacques Delors, d'encourager les partis à désigner leur candidat à la présidence de la Commission, pour personnaliser davantage les élections européennes et renforcer le poids du Parlement dans l'Union, n'a pas abouti. Les programmes des fédérations de partis soutiennent généralement une vision décentralisée de l'Union, et ne vont que rarement au-delà du schéma de la coordination des politiques nationales. Aucune famille politique ne semble tentée d'accentuer les références idéologiques lors des campagnes électorales, ni à l'occasion de l'investiture de la Commission ou de la discussion de son programme. Les fédérations de partis apparaissent plus, à ce stade, comme le reflet du système institutionnel de l'Union que comme les porteurs d'une dynamique d'intégration accrue. Les seules initiatives qu'elles prennent, à ce jour,

pour se consolider, consistent à réclamer une reconnaissance constitutionnelle (déjà octroyée par le traité de Maastricht) et un financement public. Singulier raccourci qui place ces organisations dans la catégorie des «partis-cartels» [15] avant même qu'elles soient devenues des partis au sens plein du terme. Sans doute l'octroi à ces fédérations de fonds publics, qui leur permettent d'engager une bureaucratie interne, de mettre en place des structures de recherches et de conseil, pourrait-il être une forme efficace d'institutionnalisation. Le système politique de l'Union a d'ailleurs toujours reposé sur l'activisme d'élites dévouées à la cause européenne (les fameuses *epistemic communities* dont les théoriciens fonctionnalistes pensaient qu'elles parviendraient à convertir progressivement les opinions publiques à la foi fédéraliste).

4. Conclusions

Rien ne permet d'affirmer que l'état de latence dans lequel se trouvent les fédérations européennes de partis est permanent. Les partis nationaux, centralisés et donnant d'eux-mêmes une image d'homogénéité, sont le fruit d'une longue histoire. Dans son œuvre fondatrice, Maurice Duverger rappelait que, sous leurs apparences uniformes, sous l'unicité du concept, survivait l'histoire de leur genèse. «Un parti, écrivait-il, n'est pas une communauté, mais un ensemble de communautés, une réunion de petits groupes disséminés à travers le pays (sections, comités associations locales, etc.) liés par des institutions coordinatrices» [16].

A la lumière de ce rappel, les fédérations européennes n'usurpent pas le nom de parti. Mais elles appellent un effort de clarification conceptuelle. La définition large que donne Duverger a principalement pour objectif d'éviter la réification du concept de parti. Elle suppose, pour gagner en clarté, que les composantes d'un parti et ses «institutions coordinatrices» soient analysées en profondeur. Il devrait être possible, sur cette base, de replacer la «fédération» dans une typologie plus large des formes partisanes, qui s'étendrait des partis régionaux ou fédéraux officiant à l'échelon infranational dans les Etats fédéraux, aux internationales, en passant par les partis nationaux et les fédérations transnationales. On verrait ainsi que si elles ne sont pas des partis au sens strict du terme, les fédérations européennes n'en relèvent pas moins du phénomène partisan.

Notes

[1] Certaines définitions, désireuses de rendre compte de l'incapacité de certains partis à accéder au pouvoir, ou de l'autonomie relative des dirigeants pas rapport aux partis, ont insisté sur l'influence qu'ils exercent à défaut de diriger. Sur cette question, et son actualité dans le cadre européen, voir Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Erol KÜHLACI et Cédric VAN DE WALLE, «Les fédérations européennes de partis: des partis dans le processus décisionnel européen?», *in* Paul MAGNETTE et Eric REMACLE (dir.), *Le nouveau modèle européen, vol. I, Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 125-138.

[2] Voir notamment, les grands classiques de Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951 et Joseph LAPALOMBARA et Myron WEINER (ed.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966. Pour un aperçu général, voir la très utile anthologie de Peter MAIR (ed.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

[3] Corinne GOBIN, *L'Europe des syndicats*, Bruxelles, Labor, 1997.

[4] Voir Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE et Paul MAGNETTE (dir.), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Complexe, 1999.

[5] Voir notamment le livre manifeste de Svein STEINMO, Kathleen THELEN et Frank LONGSTRETH (ed.), *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[6] Pour une synthèse de ces travaux, voir Simon HIX et Christopher LORD, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997.

[7] Voir Renaud DEHOUSSE, « La recomposition des Etats dans l'Union européenne », *in* Sabino CASSESE et Vincent WRIGHT (éd.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

[8] Karl POLANYI, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983.

[9] « La Commission ne fonctionne pas selon des lignes de partis. La Commission est un collège et les Commissaires ne sont pas plus le prolongement de groupes politiques que les représentants de gouvernements nationaux », rappelait-il dans la plus parfaite orthodoxie lors de son discours d'investiture devant le Parlement européen.

[10] Voir Paul MAGNETTE, « Appointing and Censuring the Commission : parliamentary institutions in a non parliamentary context », *European Law Journal*, 2001, vol. VII, forthcoming.

[11] Voir Paul MAGNETTE, *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Bruxelles, Complexe, 2000.

[12] Voir la contribution de David HANLEY à ce volume.

[13] Voir Paul CLAEYS, Corinne GOBIN, Isabelle SMETS et Pascaline WINAND (dir.), *Lobbying et pluralisme dans l'Union européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998.

[14] Voir Helen WALLACE et Andrew YOUNG (ed.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

[15] Voir Richard S. KATZ et Peter MAIR, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy, The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1995, vol. I, 1, p. 5-28.

[16] Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 34.

Reconnaissance et statut des partis européens

Christelle DORGET

La question de l'adoption d'un règlement-cadre prescrivant un statut aux partis européens et d'un règlement financier précisant leur financement sur fonds communautaires présente une forte sensibilité parce qu'elle est susceptible de remettre au jour quelques-uns des débats bien connus des Etats mettant au premier plan les libertés publiques : faut-il réglementer ou non l'organisation et le fonctionnement des partis ? Si oui, dans quelle mesure ?

Mais il apparaît surtout une interrogation liée à leur nature *sui generis*. Autrement dit, en raison de leur caractère particulier, différent de celui des partis nationaux, doivent-ils connaître un encadrement juridique leur imposant des droits et des devoirs à l'instar de ceux que connaissent les partis dans les Etats ou, au contraire, précisément en raison de leur spécificité, ne pas avoir à entrer dans un cadre statutaire et ne pas solliciter ou accepter un financement public ?

Il n'y a pas de réponse évidente *a priori*. C'est l'appréciation que chacun porte sur la nature des partis européens en particulier et de l'Union européenne en général qui détermine d'abord la réponse à cette question [1]. Pourtant, les partis européens sont une réalité que nul ne peut contester. Dès lors, une position médiane quant à un possible statut peut être recherchée, à défaut d'être unanimement satisfaisante. Gardant à l'esprit la réalité des partis européens et leur particularisme eu égard aux partis nationaux, une réglementation statutaire et financière souple, voire minimale mais appropriée, peut s'avérer suffisante. Quant au financement public, il devrait être entouré des précautions maximales nécessaires à éviter tout abus, mais aussi à rassurer des opinions publiques devenues méfiantes à l'égard de tout ce qui touche, de près ou de loin, au financement des partis politiques.

Quelle que soit la position retenue, force est de constater que l'absence d'un statut juridique présente des inconvénients majeurs. Contrairement aux groupes parlementaires qui agissent dans le cadre juridique fixé par le règlement intérieur du Parlement européen, les partis ne reposent juridiquement sur aucune règle de droit. Ils existent parce qu'ils se qualifient comme tels et se sont donné des statuts. Ce constat ne saurait suffire à leur garantir des droits tant dans les Etats membres qu'au niveau de l'Union ni à leur octroyer des subsides communautaires. Les deux ordres juridiques ne leur reconnaissant aucun effet juridique, ils ne disposent donc pas de

la personnalité juridique. Ceci est un inconvénient manifeste qui a des incidences pratiques considérables: ils ne peuvent pas eux-mêmes employer directement du personnel, signer des contrats, recevoir des fonds, acquérir des biens, ester en justice ou faire l'objet de recours, tout simplement parce qu'ils n'existent pas. N'ayant pas d'existence propre, leurs dirigeants peuvent être poursuivis à leur place et leur responsabilité n'est pas limitée. De ce fait, pour remplir certaines tâches, leurs dirigeants agissent soit au nom du groupe parlementaire, soit au nom d'un parti membre; ce qui ne contribue pas à la flexibilité nécessaire à ces partis [2].

De plus, les partis peuvent être victimes de l'absence d'une réglementation statutaire; toute organisation, quels que soient sa représentativité politique et nationale, ses objectifs ou encore ses actions, peut se qualifier de «parti politique» puisque le label «parti politique européen» n'est pas protégé. Ce qui peut nuire aux partis actuellement constitués par une dégradation de leur image. Pire encore, toute organisation peut prendre le nom d'un parti existant sans que ce dernier ait les moyens de faire respecter son identité au niveau européen.

Une définition des partis européens par le droit communautaire contribuerait à une plus grande transparence et devrait apporter les critères précis sur lesquels pourrait reposer le financement public. Or, la modification de l'article 191 TCE par le traité de Nice, huit ans après que les europartis aient été reconnus par le droit originaire, apporte une base juridique certaine permettant l'adoption d'un statut juridique et financier. En effet, le traité de Maastricht ne faisant que reconnaître l'importance des partis européens en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union en contribuant à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union, il ne pouvait servir à lui seul de fondement à l'adoption d'une réglementation [3]. Désormais, il est explicitement mentionné la procédure et l'institution qui aura la charge d'adopter ces textes: «Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 [majorité qualifiée], fixe le statut des partis politiques au niveau européen et notamment les règles relatives à leur financement» [4].

Cette avancée étant déterminante, il est en principe acquis que les europartis se verront prochainement dotés d'un statut, ou que, tout ou moins, une proposition de règlement [5] sera émise par la Commission. Ce projet apportera sans aucun doute les réponses aux questions qui doivent être abordées dans le cadre du statut, et tout particulièrement celle de la reconnaissance et de la perte de la qualité de parti européen, condition préalable et *sine qua non* pour l'attribution et la répartition d'un financement communautaire. En effet, afin d'éviter de tomber dans les travers juridiques que connaissent certains Etats au regard de leur approche constitutionnelle et légale des partis, un minimum de définition ou au moins de critères d'identification de ceux-ci s'impose pour différencier les «vrais» de ceux qui se qualifient comme tels dans le seul but de profiter de la manne financière de l'Etat. Même si partis européens et partis nationaux sont peu comparables, un point leur est commun: le risque de dérive du système de financement [6].

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des problématiques relatives à l'adoption d'un statut, notamment en raison d'approches nationales fort différentes, il ne sera pas traité dans ce texte de l'aspect financier mais seulement du statut juridique

stricto sensu, sachant que nombre de questions ne pourront être abordées. L'objet de cet article est de présenter une réflexion sur les conditions et les modalités qui pourraient être posées à la reconnaissance d'un europarti et sur les faits qui pourraient conduire à la perte de cette qualité.

1. L'approche fondamentale

Les partis européens sont spécifiques par rapport aux partis nationaux; la déclaration inscrite à l'acte final de la Conférence intergouvernementale (CIG) de Nice relative à l'article 191 TCE en est une illustration particulièrement explicite: «La conférence rappelle que les dispositions de l'article 191 n'impliquent aucun transfert de compétences à la Communauté européenne et n'affectent pas l'application des règles constitutionnelles nationales pertinentes». Toutefois, pour apprécier les critères utiles à la reconnaissance des europartis et leur justification, un détour par les constitutions et les lois nationales n'est pas inutile.

A. Les critères d'identification

Sans s'attarder sur les fonctions constitutionnellement assignées aux partis nationaux, précisées et mises en œuvre par les législations, il convient de s'interroger sur la validité des critères d'identification retenus par ces législations nationales en vue de leur application éventuelle aux europartis. Deux références totalement opposées seront présentées, celles de l'Allemagne et de la France.

1. Des dispositions nationales transposables ?

La loi fondamentale allemande, dans son article relatif aux partis, l'article 21, ne donne aucun indice en la matière, elle se contente de renvoyer à des lois fédérales l'adoption des règles d'application. C'est ce qu'a fait le législateur en adoptant la loi du 24 juillet 1967, une loi originale au regard de la législation française relative aux partis puisqu'elle pousse très loin la réglementation allant jusqu'à l'organisation et au fonctionnement. L'article 2 les définit comme des associations de citoyens qui exercent, de manière permanente ou pour une assez longue période, une influence sur la formation de la volonté politique dans le cadre de la Fédération ou d'un *Land* et entendent coopérer à la représentation populaire au sein du *Bundestag* ou d'un *Landtag*. L'appréciation de ce critère se fera eu égard à un ensemble de données objectives et en particulier l'étendue et la solidité de leur organisation, le nombre de leurs membres et leur impact sur l'opinion publique. Ne peuvent être membres d'un parti que des personnes physiques. L'article 6 consacré aux statuts et programmes dispose que le parti doit posséder des statuts et un programme écrits.

Cette loi, comme d'ailleurs toute loi qui entend préserver la libre formation des partis, ne donne aucun critère chiffré permettant objectivement d'identifier un parti. Il sera procédé de la sorte par les lois ultérieures de financement [7].

La loi donne davantage de critères négatifs puisqu'elle prescrit qu'une association perdra son statut juridique de parti si, depuis six ans, elle n'a participé à aucune élection, c'est-à-dire n'a pas présenté de candidats au *Bundestag* ou à un *Landtag*. En outre, si ses membres ou ceux du Comité directeur sont en majorité des étrangers, ces associations de type politique ne seront pas des partis (article 2 § 2 et 3).

Ainsi, quatre critères peuvent être utilement relevés, ceux de la durée de l'inertie électorale (six ans), les statuts et le programme écrits, la nature et la provenance des membres. S'il n'est pas inimaginable de poser comme condition à la reconnaissance des partis européens l'obligation qu'ils soient engagés directement ou indirectement à travers leurs membres dans les campagnes européennes et qu'ils adoptent statuts et programme, le fait qu'ils soient composés de personnes physiques heurte de plein fouet la nature même de ces organisations, en tout cas telle qu'elle se présente aujourd'hui. De plus, l'instance exécutive est par essence composée de personnes ayant des nationalités presque toutes différentes.

En France, pas plus le constituant que le législateur ne se sont attachés à donner une définition et encore moins des critères d'identification des partis. Non pas qu'il s'agisse d'un oubli ou d'une «non-nécessité», mais volontairement en raison de la tradition parlementaire libérale, «opposée par nature à tout contrôle étatique sur la vie des partis politiques, et à toute intervention du juge, administratif ou judiciaire, sur la constitution et les activités des formations politiques» [8]. Imposer des conditions légales d'existence s'analyse comme un frein à la démocratie. Une réglementation d'ensemble, c'est-à-dire du statut et des activités politiques, est appréciée comme une menace sur la libre création, voire la liberté d'expression des partis. Ch. Mestre en conclut qu'à défaut de définition positive, alors que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion à maintes reprises de préciser ce qu'est un parti politique [9], il faut considérer que le principe retenu est celui de l'auto-élection; «il apparaît seulement possible de préciser ceux que le constituant a voulu écarter du bénéfice d'une reconnaissance constitutionnelle. Sont donc exclus les citoyens non rassemblés, c'est-à-dire opérant à titre individuel, les clientèles politiques, ... Toute personne ou toute entité ne participant pas directement au système politique ne peut prétendre à être englobée dans l'expression partis et groupements politiques» [10].

Ainsi, aucun indice en terme de critères d'identification n'est précisé, le principe de liberté primant. D'où les possibles futures réticences du côté français lorsque viendra en discussion un projet de règlement relatif au statut des europartis, surtout si ce dernier s'avère par trop contraignant. Notons toutefois, à titre d'information, que l'avant-projet de constitution française soumis au comité ministériel en juin 1958 était plus précis que la loi fondamentale allemande, tant sur le fond que sur la forme, quant aux groupements qui pouvaient être considérés comme des partis. L'alinéa premier était ainsi rédigé: «Les groupes ou formations qui présentent des candidats aux élections ou qui ont une activité politique peuvent se constituer librement. Ils doivent cependant se déclarer et déposer leurs statuts» [11].

Les deux critères objectifs que sont la présentation de candidats et le dépôt des statuts rejoignent la position allemande.

Cette analyse comparée montre clairement que le choix de l'une ou l'autre approche posera de vrais problèmes. Dès lors, ne faut-il pas préférer une réglementation adaptée à la spécificité des europartis?

2. *Une définition qui prend en compte la spécificité des partis européens*

A travers une définition juridique, nous tenterons d'indiquer des critères objectifs et facilement applicables d'identification des partis européens, en quelque sorte une

définition minimale. Aussi, et pour essayer de donner une définition plus complète – si tant est que cela soit possible – nous ferons état de considérations plus subjectives mais qui, néanmoins, caractérisent ces partis.

Le rapport du Parlement européen sur les propositions pour la CIG 2000 [12] n'indiquant aucune condition à la reconnaissance des europartis mais seulement concernant ceux qui ne respectent pas les principes démocratiques et les droits fondamentaux, notre réflexion partira du premier rapport relatif au statut constitutionnel des partis politiques européens de 1996 ou rapport Tsatsos [13]. Celui-ci fixe une double série de critères en ses points 3 et 4. Ainsi,

> « pour prétendre aux droits statutaires d'un parti politique européen, une organisation politique doit répondre simultanément aux exigences suivantes :
>
> a) s'exprimer essentiellement sur des thèmes de politique européenne et de politique internationale, être représentée au Parlement européen ou aspirer à l'être, ou encore participer d'une manière différente mais comparable au processus de formation de la volonté politique européenne, (...)
>
> c) être plus, par ses objectifs et son organisation, qu'une simple organisation de campagne électorale ou une simple organisation de soutien d'un groupe politique et des travaux parlementaires,
>
> d) être représentée dans un tiers au moins des Etats membres et active au-delà du cadre national ;
>
> 4. estime nécessaire que les partis politiques européens satisfassent aux obligations minimales suivantes :
>
> a) être dotés d'un statut (charte) et d'un programme politique de base auquel les citoyens européens ont accès » [14].

Nous nous référerons aussi à la première réflexion relative aux conditions de fond de création des partis européens, consignée dans une lettre par les trois présidents des fédérations en date du 1er juillet 1991 et qui demandait à la CIG l'inscription des partis politiques européens dans le nouveau traité. Les partis étaient alors définis comme « des associations fédératives de partis nationaux, existant dans la majorité des Etats membres de la Communauté européenne, qui ont les mêmes orientations et objectifs et qui constituent au Parlement européen un groupe unique » [15].

Parmi les conditions avancées dans les documents cités, deux grandes considérations nous semblent absolument indispensables à la reconnaissance objective des partis européens, à la fois comme des organisations transnationales et exprimant une certaine représentativité. Il s'agit d'abord de la représentation au Parlement européen ou l'aspiration à l'être. Il faudrait d'ailleurs en préciser la condition, c'est-à-dire par la présentation de candidats aux élections européennes par leurs partis membres [16]. Quant à la troisième alternative de participation d'une manière différente mais comparable au processus de formation de la volonté politique européenne, elle est plus critiquable parce qu'elle supposerait une interprétation de cette « autre manière », interprétation qui se voudra large si le principe de libre création est affirmé avec force. Or, ce principe peut être inscrit dans le cadre de critères strictement définis, eu égard à la perspective du financement public des europartis. C'est pourquoi nous ne considérons pas que cette formule approximative soit nécessaire, elle est au contraire

la porte ouverte à la multiplication exagérée des partis européens. Mais pour la détermination d'une définition ou d'un statut juridique, il n'est pas nécessaire de fixer un seuil de représentation parlementaire parce que des partis de petite taille, qui répondraient à tous les autres critères, se verraient exclus du bénéfice de la reconnaissance. Une telle limitation entraverait l'égalité des chances des partis en cours de formation [17]. D'ailleurs, les dispositions de la déclaration inscrite à l'acte final de la CIG de Nice vont dans ce sens puisque même pour le financement où, *a priori*, des critères au moins aussi stricts que pour la reconnaissance des europartis doivent être fixés, il est indiqué que les dispositions relatives au financement s'appliquent « à toutes les forces politiques représentées au Parlement européen » sans qu'un seuil lié à la taille de la représentation vienne limiter le nombre des partis pouvant en bénéficier. Cette disposition est toutefois plus restrictive car elle ne vise que les formations qui comptent des élus au Parlement européen et non ceux qui ont concouru à l'élection européenne sans avoir obtenu de siège.

L'autre grand critère caractérisant les europartis doit être, conformément à l'esprit initial de constitution des groupes parlementaires à l'Assemblée commune de la CECA, la « transnationalité ». Le rapport Tsatsos va dans ce sens à travers plusieurs considérations. La première est la nécessité pour les partis européens d'être représentés dans un tiers au moins des Etats membres, c'est-à-dire contenir des membres dans un tiers des Etats, et que leur activité s'exerce au-delà du cadre de chacun des Etats visés. Le chiffre avancé ne nous semble pas disproportionné dans la mesure où n'est pris en compte que le nombre d'Etats et non la population de l'ensemble de l'Union. Il n'est pas un obstacle à l'apparition de partis nouveaux tels que des organisations opposées à l'intégration européenne, qui existent dans tous les pays ou presque. R. Bieber avance à titre d'exemple le chiffre de deux partis établis conformément au droit de deux Etats membres ou vingt et une personnes physiques ressortissant de deux Etats au moins et y résidant [18]. Deux partis ne semblent pas suffisants au regard du principe de « transnationalité ». D'ailleurs tous les europartis actuellement constitués, y compris les plus faibles et les moins structurés d'entre eux, sont représentés dans au moins un tiers des Etats. En outre, de possibles futurs partis européens, qu'il s'agisse de l'extrême-droite ou des souverainistes, satisfont aussi au minimum requis. Quant à la constitution d'un parti européen sur la base de vingt et une personnes physiques, en admettant que des personnes physiques puissent s'organiser sous forme partisane européenne – rappelons que dans l'esprit des promoteurs de l'article 138 A, il n'était question que de partis politiques nationaux – c'est manifestement dénaturer les partis européens dans leur organisation et leurs fonctions actuelles. Il faut en outre s'interroger sur la capacité d'action et sur la représentativité de partis ainsi constitués. De plus, en les mettant dans la perspective d'un financement public, une définition aussi large, si elle ne devait pas être précisée, conduirait inéluctablement aux abus observables en France.

A noter que le rapport Tsatsos ne fait pas mention de la représentativité des membres, que dès lors et compte tenu de la facilité pour tout groupement à s'organiser s'il le souhaite en parti dans les Etats de l'Union, le seuil de membres dans un tiers au moins des Etats ne doit pas être considéré comme exorbitant.

Ajoutons encore que la possibilité offerte aux partis régionalistes, dans les Etats ayant une structure fédérale ou organisés en régions plus ou moins autonomes, de se constituer sur une seule base régionale ne saurait être transposée au niveau de l'Union, sinon c'est la négation même de la « transnationalité » affirmée au Parlement européen et des objectifs fixés par l'article 191 TCE. Un parti mono-national ne peut être un parti européen, il est un parti national quand bien même son programme contiendrait des propositions intéressant la sphère européenne. Dans un document servant à la réflexion interne au PSE, les professeurs Tsatsos et Schneider faisaient remarquer que si dans les Etats qui ne possèdent pas de structures de représentation appropriées, un mouvement populaire se dessine en faveur de la création d'un parti européen, ce mouvement devrait pouvoir, sous certaines conditions, en tenir lieu. En outre, ils considéraient que l'interprétation de la notion de parti ne doit pas être étroite au point d'exclure d'emblée des formations analogues à des partis, par exemple des mouvements, dans la mesure où la conception que les partis ont d'eux-mêmes évolue dans tous les pays [19]. Nous ferons remarquer que sur le premier point, tous les Etats reconnaissent implicitement ou explicitement la liberté de création des partis politiques. Dès lors, si des mouvements ne sont pas en mesure de s'organiser sous forme partisane au niveau national, il y a bien peu de chances pour qu'ils y parviennent au plan européen. Quant au caractère étroit de la notion de parti, il faut préciser que les mouvements qui ne pourraient ou ne voudraient se constituer sous forme partisane ne se verraient pas pour autant interdits, simplement ils ne sauraient bénéficier des droits et s'acquitter des devoirs qui sont attachés aux partis reconnus. En sens inverse, certains affirmaient la nécessité d'une représentation dans au moins les deux tiers des Etats de l'Union, voire la totalité, pour empêcher que les europartis ne soient amenés à défendre des intérêts partiels ou particularistes. Un tel ancrage va de pair avec les efforts et les intérêts des grandes familles politiques. L'inconvénient d'une telle rigueur est de reconnaître seulement un nombre limité de partis, ce qui exclurait une part de l'électorat et éloignerait de la démocratie représentative.

Le caractère transnational des partis européens ressort aussi du fait qu'ils doivent s'exprimer essentiellement sur des thèmes de politique européenne et internationale. Cette disposition du rapport qui fait usage de l'adverbe « essentiellement » marque à la fois le respect de la liberté d'action des europartis qui ne sont pas contraints statutairement à un champ de compétence pré-défini et celui du principe de subsidiarité ; les europartis n'intervenant pas en principe dans le domaine de la politique nationale pour laquelle les seuls partis nationaux agissent [20]. Il ne nous semble pas nécessaire d'inscrire plus explicitement le principe de subsidiarité dans un statut, ce serait s'immiscer dans l'organisation des partis européens, mais ce principe peut être librement repris dans la charte que chacun adopte.

Le troisième type de critère – objectif – est l'obligation pour les europartis d'être dotés de statuts (une charte) et de définir un programme. Il y a une certaine logique à exiger d'un parti qui souhaite être reconnu comme tel qu'il soit en mesure d'adopter des statuts et qu'il parvienne à élaborer un programme politique, programme qui est le reflet de son idéologie. *A contrario*, on ne saurait envisager qu'un parti puisse exister sans avoir ni idées, ni programme politique à proposer aux électeurs.

Tous ces critères objectifs présentent le grand avantage d'être aisément identifiables et difficilement contestables ; autrement dit, ils ne nécessitent pas une interprétation ou une appréciation. Ils peuvent être résumés comme suit :

– représentation au Parlement européen ou aspiration à l'être,
– représentation dans un tiers au moins des Etats membres,
– activité transnationale,
– statut et programme politique.

Ces quatre critères doivent être simultanément remplis car le défaut d'un seul enlèverait aux partis européens soit leur caractère de partis, soit celui d'être européens.

La définition peut encore être complétée, non pas du point de vue des *fonctions*, tâches ou missions des europartis – l'article 191 TCE du traité s'y emploie – mais par une plus grande précision de ce qu'ils *sont* dans la réalité, à savoir des instruments de coordination des choix politiques et des programmes européens des partis nationaux. Il conviendrait même de mettre l'accent sur le fait qu'ils sont les seules organisations à exercer une telle fonction, ce que les groupes au Parlement européen ne font pas, et que parce qu'ils sont les seuls, ils représentent une spécificité qui doit être reconnue et doivent disposer des moyens nécessaires à cet effet.

La comparaison avec les dispositions constitutionnelles et législatives nationales relatives aux partis montre que les critères d'identification ont une base commune – participation aux élections et adoption d'un statut et d'un programme – mais que la spécificité des europartis doit être affirmée sur la base du critère transnational.

L'identification des partis européens étant une chose importante, il faut aussi appréhender les conditions de leur reconnaissance.

B. Une reconnaissance sous conditions

Ainsi qu'il a été procédé dans les développements précédents, il conviendra de s'intéresser aux conditions fixées par les constitutions et les lois nationales, qui pourraient servir de base à la reconnaissance des partis politiques européens. Et sans doute faudra-t-il y adjoindre des valeurs fondamentales qui forment le soubassement de la Communauté et de l'Union.

1. Des conditions nationales incontournables ?

Il faut d'abord mentionner la reconnaissance dans tous les Etats de l'Union, que ce soit par les constitutions ou des dispositions législatives, du principe de libre création des partis politiques. Mais toutes y apportent un tempérament lié au respect des valeurs de la démocratie et de l'ordre public.

Il en va ainsi tout particulièrement en France. L'article 4 de la constitution dispose que les partis « se forment et exercent leur activité librement » mais ils « doivent respecter les principes de la souveraineté et de la démocratie ». Les grands textes fondateurs des libertés publiques adoptés sous la troisième République – droit d'association, liberté d'expression et de réunion, liberté de la presse – sont l'expression de la libre création des partis. Mais ces derniers n'échappent pas au droit pénal constitutionnel, en particulier à la responsabilité pénale des personnes morales. Autrement dit, les partis doivent respecter les principes de la démocratie et de la

souveraineté nationale [21]. Le nouveau Code pénal établit les atteintes, dans son titre quatrième relatif aux « crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique [22], en définissant ce que sont les intérêts fondamentaux de la nation (ils visent notamment son indépendance, l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions) ainsi que les notions de complot, d'attentat et de participation à un mouvement insurrectionnel [23].

L'article 21 de la loi fondamentale allemande utilise aussi cette approche. Après avoir posé le principe de libre création, l'alinéa 2 dispose que « Les partis qui d'après leur programme ou d'après l'attitude de leurs membres, tendent à porter atteinte à l'ordre fondamental, libéral et démocratique ou à éliminer ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne sont inconstitutionnels ». La Cour constitutionnelle a de plus apporté la précision selon laquelle « parmi les principes de base de cet ordre, il faut placer pour le moins le respect des droits de l'homme, (...), le principe de la pluralité des partis et l'égalité des chances pour tous les partis, liée au droit de constituer et d'exercer constitutionnellement une opposition » [24].

En somme, toutes les législations nationales contiennent des dispositions permettant d'interdire des partis dont les buts ou les activités seraient une menace à l'existence de l'Etat. Mais si la forme démocratique de l'organisation des pouvoirs est intangible, les institutions peuvent, quant à elles, faire l'objet de critiques et des partis militer en faveur de leur changement [25]. Les constitutions ci-dessus évoquées ont été rédigées dans cet esprit ; rien n'interdit à un parti de contester la structure constitutionnelle de l'Etat s'il respecte les principes démocratiques. En outre, la convention européenne des droits de l'homme prévoit expressément des restrictions à la liberté d'association (article 11) et une limitation beaucoup plus générale à l'article 17 [26].

L'équilibre retenu dans les Etats membres entre liberté de création des partis et les limitations qui y sont assignées afin de protéger la démocratie notamment peut et/ou doit-il être repris dans le statut des partis européens ?

2. *Des partis européens encadrés par les valeurs de l'Union et l'objectif d'intégration européenne*

A l'instar des partis nationaux, les partis européens doivent se voir explicitement reconnaître la liberté de création et d'action qui serait opposable tant aux institutions de l'Union qu'aux organes des Etats membres. Toutefois, cette liberté ne peut être absolue, c'est-à-dire totale, sans limite. Les principes et valeurs intangibles posés par les Etats ne doivent pouvoir être violés par les europartis, par conséquent, le statut devrait prescrire l'obligation pour ces derniers de respecter les dispositions nationales en la matière et renvoyer au droit de chacun des Etats pour la mise en œuvre de leur respect. Lorsque des principes sont déclarés intangibles par une constitution et qu'une cour constitutionnelle les consacre, ces principes ne sauraient être remis en cause par le niveau européen. La Cour allemande l'a très clairement indiqué dans l'arrêt *Maastricht I*, ce qui signifie concrètement que des partis européens qui violeraient les valeurs déclarées intangibles, c'est-à-dire les droits fondamentaux, ne sauraient être reconnus [27] par l'Etat victime.

Une autre question qui se pose est celle du respect des principes européens qui seraient eux aussi intangibles, indépendamment de ceux indiqués dans les

Etats. Le rapport Tsatsos estime nécessaire que les partis européens respectent dans leur programme et leur action concrète «les principes fondamentaux de droit constitutionnel inscrits dans le traité sur l'Union que sont la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit» [28]. Ces trois principes sont reconnus par les constitutions ou dégagés par les cours constitutionnelles et existent donc comme valeurs intangibles. Néanmoins, elles sont la base même des valeurs sur lesquelles reposent la Communauté et l'Union; le premier ensemble de critères que tout pays candidat doit remplir est celui du respect de ces principes. A ceux-là pourraient en être ajoutés d'autres correspondant aux valeurs fondamentales de l'intégration comme celui de la non-discrimination ou la promotion de la paix [29]. Dès lors, tout parti européen qui aurait pour objectif explicitement affiché à travers ses statuts et programmes, ou implicitement par ses actions, de combattre les principes fondateurs de l'Union pourrait faire l'objet d'une interdiction. D'ailleurs, le rapport du Parlement européen sur les propositions pour la Conférence intergouvernementale 2000 [30] prévoyait justement une disposition presque similaire: «les partis politiques européens qui ne respectent pas les principes démocratiques et les droits fondamentaux peuvent faire l'objet (...) d'une procédure de suspension de leur financement par l'Union européenne». Il s'agit ici d'une sanction limitée au financement et non relative à la reconnaissance des europartis ou à la validité de leur existence.

Mais qu'en est-il d'un parti européen qui s'opposerait à l'intégration européenne? Un parti s'opposant à l'intégration ne remplit-il pas de ce fait les missions que lui confère le traité: être un facteur d'intégration au sein de l'Union, exprimer la volonté politique des citoyens de l'Union et contribuer à la formation d'une conscience européenne? Là se pose un problème d'interprétation de l'article 191 TCE. Le parti ne remplirait pas la première fonction mais il ne serait pas opposé aux deux autres, au contraire. L'expression de la volonté des citoyens européens est l'expression de toutes les volontés et pas seulement de celles qui sont en faveur de l'intégration. Il en est de même pour la formation d'une conscience européenne; y a-t-il une seule forme possible de conscience européenne?

L'idée de loyauté envers l'intégration européenne ne saurait être l'interprétation de cet article car le statut des partis préjugerait du fond, c'est-à-dire de leur réflexion, du contenu de leurs programmes, et donc de l'offre électorale qu'ils proposent. Bref, cela équivaudrait à institutionnaliser la «pensée unique européenne». Des partis nationaux dits eurosceptiques ou souverainistes doivent pouvoir se constituer sous la forme de parti européen et bénéficier des mêmes droits, y compris financiers et s'acquitter des mêmes devoirs que ceux des europartis qui se sont déclarés en faveur de l'intégration. La raison est d'ordre juridique, elle tient au fait que l'Union n'est pas une organisation politique «achevée», complète comme le sont les Etats, mais au contraire une structure en cours de formation. Or, c'est la manière de construire cette Europe qui fait précisément l'objet de débats. Interdire d'expression ceux qui ne seraient pas favorables à une intégration, quel que soit son rythme d'ailleurs, n'a aucun sens compte tenu de l'évolution des positions des partis nationaux. Ainsi, le concept d'Europe fédérale tel qu'il était entendu dans les années cinquante est abandonné par de nombreux partis, le considérant pour l'heure comme une utopie. D'ailleurs, il serait malaisé parce que tellement subjectif de trancher le degré de

suffisance ou d'insuffisance de l'euro-pessimisme et de l'euro-optimisme, et dans quelle catégorie classer ceux qui se disent euro-réalistes? C'est donc à juste titre que le professeur Constantinesco fait remarquer que « la loyauté que l'on exige de la part des partis nationaux est une loyauté à l'égard d'une constitution, qui a été l'œuvre du pouvoir constituant, qui exprime un choix politique de société; d'un document constitutionnel qui n'est pas l'intégration européenne. Ce n'est pas se situer au même niveau que d'exiger le même type de loyauté» [31]. Il faudrait dans le cas contraire s'interroger sur le caractère démocratique d'une organisation qui entend faire respecter ce principe et qui est en premier lieu fondée sur ce principe. Et ce ne serait pas servir la cause de l'intégration que de la faire avancer à marche forcée.

La conclusion raisonnable qu'il convient de tirer de ce constat est qu'il est plus prudent, compte tenu du manque de recul par rapport aux partis européens et du caractère non achevé de la construction de l'Union européenne, de ne pas définir les tâches assignées aux europartis. On mesure déjà combien l'article 191 TCE est problématique à cet égard, surtout dans son premier alinéa visant l'intégration. La définition de tâches pose un autre problème qui est celui d'une définition rendant compte de l'activité présentement réelle des partis ou de ce que les rédacteurs du traité ou du statut voudraient leur voir accomplir. Il ne peut y avoir de définition neutre au regard de l'intégration.

Après avoir vu les critères et conditions qui pourraient être retenus pour que des partis européens puisse se constituer, des conditions de forme pourraient venir s'y ajouter.

2. L'approche formelle

Ainsi que nous avons procédé pour les critères d'identification des europartis, nous nous arrêterons sur les approches formelles française et allemande avant d'examiner les procédures de reconnaissance et de perte de la qualité de parti européen, d'une part, et les organes ou autorités susceptibles d'être compétents que ce soit pour leur reconnaissance ou leur dissolution, d'autre part.

A La procédure d'acquisition et de perte de la qualité de parti politique européen

1. L'acquisition

Deux grands types de procédure existent dans les Etats quant à la reconnaissance des partis politiques: l'exigence ou au contraire l'absence d'un contrôle *a priori.* L'exemple caractéristique de rejet de tout contrôle est celui de la France où les partis se créent librement, sous la forme qu'ils veulent, c'est-à-dire associative ou non, sans que la constitution y fasse une quelconque référence. S'ils ne prennent pas la forme de l'association, ils ne peuvent évidemment pas être soumis à autorisation préalable. Quant à ceux qui choisiraient de prendre la forme associative, ils doivent, conformément à la loi de 1901, déposer leurs statuts mais ils ne sauraient faire l'objet d'une autorisation, le Conseil constitutionnel s'étant opposé à une procédure de constitution soumise à un contrôle *a priori* [32]. La distinction entre association déclarée et association de fait semblait ne pas entraîner de conséquences juridiques fondamentales puisque la Cour de cassation a reconnu qu'un parti non déclaré dispose de la personnalité juridique et reçoit par conséquent un certain nombre de droits et

obligations [33]. La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique donne pour la première fois une amorce de statut législatif aux partis. Tout en réaffirmant leurs libres formation et activité, ils se voient expressément accorder la personnalité juridique et les attributs qui y sont liés: droit d'ester en justice, droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles, ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur [34]. Cette loi rend inutile l'intérêt pour les partis de se constituer sous forme associative puisque les droits qu'elle leur reconnaît suffisent. La personnalité est ainsi attribuée de plein droit. Les partis n'ont à faire ni demande, ni déclaration. On retrouve là la traditionnelle approche libérale s'agissant du phénomène partisan.

De nombreuses autres constitutions et législations sont identiques ou proches de celles de la France. La législation allemande de 1967 n'impose pas de contrôle *a priori*, pas plus d'ailleurs que l'article 21 de la loi fondamentale. Il en est de même du droit autrichien. Les partis doivent voter leurs statuts, qui doivent être publiés dans un périodique et déposés au ministère de l'Intérieur. Ils acquièrent de plein droit la personnalité juridique avec le dépôt des statuts, sans que celle-ci soit le résultat d'une décision du ministre de l'Intérieur par exemple [35].

Les constitutions italienne et belge sont moins exigeantes encore. A l'image de la France, le principe de libre création se traduit par l'absence d'autorisation préalable. Le droit de s'associer en Belgique, qui comprend celui de création des partis politiques, interdit de soumettre ce droit à des mesures préventives.

L'étude de la situation juridique dans ces quelques pays montre que l'autorisation préalable à la création des partis est rare et que le seul dépôt des statuts, lorsqu'il est exigé, suffit à leur octroyer la personnalité juridique.

Cette approche libérale, d'un point de vue formel, qui peut être aujourd'hui considérée comme un principe de la formation des partis nationaux, peut-elle être exportée vers les partis européens?

Le rapport Tsatsos et le second rapport du Parlement européen relatif à la CIG 2000 passent ce point sous silence, ils ne prévoient pas de reconnaissance expresse des europartis. Il faut donc en conclure que leur création est libre et s'effectue sans qu'il soit besoin que les statuts soient déposés ou publiés, par exemple au *JOCE*. Pourtant, dans leur réflexion sur la mise en œuvre de l'article 138 A du traité sur l'Union européenne, D. Tsatsos et H. P. Schneider considéraient qu'une procédure visant à établir la qualité de parti politique européen et, partant à reconnaître en tant que tel une organisation politique au niveau européen, est nécessaire en raison de l'exigence de transparence juridique [36].

Le professeur Bieber propose pour sa part que la reconnaissance dépende «de l'inscription dans un registre européen (ou national)». Le parti se trouverait fondé dès lors qu'il répond aux conditions de fond et qu'il respecte les conditions de publicité telles que la publication au *JOCE* [37]. *A priori*, il peut être fait référence à la proposition de règlement portant sur l'association européenne qui prévoit l'immatriculation et la publicité dans l'Etat du siège. Or, il est plus délicat pour les partis européens de se déclarer dans un Etat compte tenu que tous ne prévoient pas l'obligation de déclaration et de publicité. Par conséquent, l'alternative est entre la libre création

sans déclaration, ce qui, *a fortiori*, entraîne l'économie du débat sur le contrôle préalable, et la déclaration et la publicité au niveau européen avec ou sans autorisation préalable.

Dans la mesure où les europartis présentent la spécificité d'être des partis européens, différents des partis nationaux, et que pour faire valoir cette qualité, ils doivent répondre à des obligations que ne connaissent pas les partis nationaux, il nous semble nécessaire qu'ils déclarent au moins leur constitution en déposant leurs statuts devant un organe ou une autorité [38] et en les publiant au *JOCE*. Le contrôle préalable n'est pas indispensable, mais il le sera *a posteriori* si le parti constitué demande à bénéficier des fonds communautaires. Le seul dépôt des statuts et de leur publication peut suffire à leur conférer la personnalité juridique, qui leur permettra d'exister en droit et d'agir en conséquence. Toutefois, un contrôle préalable minimum pourrait être institué par l'organe d'enregistrement, qui se contenterait de vérifier objectivement que les conditions de fond fixées par le règlement sont remplies, en particulier concernant le nombre de partis membres requis. Une telle reconnaissance limiterait la création d'europartis qui n'en seraient pas et dont l'objet exclusif ou presque serait la quête de fonds publics. Sans reconnaissance préalable, ils ne pourraient aller jusqu'à entreprendre les démarches conduisant à bénéficier de la manne communautaire.

Mais si reconnaissance il y a, il se pose alors la question de la reconnaissance des partis nationaux au niveau européen. En effet, s'il est requis un nombre minimal de partis membres nécessaires à la fondation d'un parti européen, que doit-on entendre par parti national et à quelle condition un parti dit national peut-il être considéré comme parti membre d'un europarti ? Cette question est déterminante dans la mesure où les partis au niveau européen sont composés de partis étatiques. Mais est-ce à la Communauté de résoudre ou de trancher des questions qui n'ont pas trouvé de solution dans les Etats ou plutôt qui ont été tranchées par la voie libérale, celle de l'absence de réglementation et de condition à leur existence ? Compte tenu des approches différentes antérieurement indiquées, il est illusoire de croire qu'un accord pourrait être trouvé sur ce point au niveau européen. D'ailleurs, il ne nous semble pas souhaitable, au nom de la souveraineté nationale, que la Communauté définisse les critères d'identification des partis dans les Etats. Une solution existe dès lors par défaut : est un parti national et doit être considéré comme tel par la Communauté tout parti qui n'a pas fait l'objet d'interdiction ou de dissolution dans son Etat de création.

La spécificité des partis européens fait qu'ils ne peuvent pas bénéficier aussi largement que les partis nationaux de l'absence de procédure de constitution dès lors que se profile un financement public. D'ailleurs, si les partis nationaux se créent sans contrainte formelle, ils doivent juridiquement faire valoir leur existence s'ils souhaitent être éligibles au financement de l'Etat.

Si un contrôle objectif *a priori* est souhaitable, un contrôle *a posteriori* est-il nécessaire ?

2. *La perte de la qualité de parti européen*

Dans les Etats, l'interdiction des partis est prévue par la constitution ou la loi et vise les partis soit directement, soit indirectement à travers le droit des associations ou groupements de fait.

En France, les sanctions sont prévues par la loi de 1936, modifiée à plusieurs reprises mais non spécifique aux partis politiques, portant sur les groupes de combat et les milices privées. La loi autorise la dissolution de partis qui, par leurs actions, présentent de graves dangers pour la démocratie. Toutefois, les partis se voient accorder un traitement de faveur, tout comme les syndicats, puisque les peines criminelles et correctionnelles applicables aux personnes morales excluent expressément la dissolution et le placement sous surveillance judiciaire [39]. La loi de 1936 institue donc une police spéciale des associations et groupements de fait et énumère les cas de dissolution, au nombre de sept. Ils visent notamment la provocation à des manifestations armées dans la rue, les organisations ayant le caractère de groupes de combat ou de milices privées ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou attenteraient à la forme républicaine du gouvernement ou encore qui se livreraient à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme [40].

Contrairement à la constitution française, la loi fondamentale allemande prévoit que les partis qui, «d'après leurs buts et d'après l'attitude de leurs adhérents, cherchent à porter atteinte à l'ordre fondamental libre et démocratique, à le renverser ou à compromettre l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont anticonstitutionnels» [41]. Le jugement d'interdiction a pour conséquence la dissolution du parti et la saisie de ses biens [42]. En outre, l'interdiction entraîne celle de créer des organisations tendant à prolonger l'activité du parti dissous. Cette procédure fut employée dans les années cinquante à l'encontre du parti socialiste du *Reich* (1952) et du parti communiste (1956). Elle ne fut pas utilisée depuis en dépit de la reconstitution de partis d'extrême droite et d'extrême gauche.

En Espagne, une loi de 1978 institue un contrôle *a posteriori* sur les partis dans le cadre de la loi sur les associations [43]. Ils peuvent être suspendus ou dissous lorsqu'ils entrent dans les critères de l'«association illicite» définis par le code pénal [44] ou lorsque leur organisation ou leurs activités sont contraires aux principes démocratiques.

Le droit de ces trois pays est révélateur de la nécessité pour chacun de se doter des moyens de protéger l'Etat et son organisation démocratique contre des groupements et en particulier des partis politiques qui auraient pour objet ou pour but d'y porter atteinte, notamment par des moyens violents. De telles protections sont-elles nécessaires au niveau européen et doivent-elles figurer dans le statut des partis européens ?

Un contrôle *a posteriori* sur les partis politiques européens est nécessaire, notamment si leur constitution se fait sans contrôle ni autorisation préalable. Ce contrôle doit servir à vérifier que les partis continuent à remplir, après leur constitution, les conditions de fond requises pour leur création. En revanche, il n'est pas nécessaire de doter l'Union des moyens spécifiques dont disposent les Etats membres. Les dispositions nationales en la matière peuvent être appliquées à des partis européens qui se livreraient aux atteintes qu'elles prohibent, que les partis en question soient organisés sous la forme de parti ou qu'ils soient des groupements de fait. Alors que le rapport Tsatsos n'évoquait pas la question de la possible dissolution des europartis et les raisons qui pourraient y conduire, le rapport du Parlement européen pour la

CIG 2000 préconisait l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 191 destiné à suspendre le financement communautaire. Bien que la suspension du financement soit *a priori* moins grave que la perte de la qualité de parti, la procédure indiquée ainsi que les motifs pourraient être aisément transposés à la dissolution des europartis. Le projet d'article 191 alinéa 2 tel que proposé dispose : « Les partis politiques européens qui ne respectent pas les principes démocratiques et les droits fondamentaux, peuvent faire l'objet devant la Cour de justice des Communautés européennes sur demande de la Commission après l'avis du Parlement et du Conseil d'une procédure de suspension de leur financement par l'Union européenne ; les modalités de suspension pouvant être prises sur la base de cet article sont adoptées sur proposition de la Commission, par décision du Parlement et du Conseil adopté conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité ».

La dissolution au niveau européen, à l'instar de ce qu'elle est dans les Etats, doit être exceptionnelle et entraîner la cessation du financement public. Pour ce qui est des autres effets de la dissolution, tels que la saisie des biens, il pourrait être renvoyé au droit de l'Etat dans lequel le parti a son siège.

L'esquisse de ces critères formels de reconnaissance et de perte de la qualité de parti européen conduit à s'interroger sur la nature de l'autorité compétente qui se prononcerait sur la reconnaissance et la déchéance des europartis.

B. Quelle autorité de contrôle ?

Il va de soi que si les partis européens ne se voient pas dans l'obligation de déposer leurs statuts mais seulement de les publier au *JOCE* comme seule condition à leur création, aucune autorité ne s'avère nécessaire à la réception des statuts. Mais si des critères et une procédure sont requis – sans que pour autant un contrôle préalable soit imposé – il devient indispensable qu'un organe ou une autorité procède à la reconnaissance, au minimum en « recevant » les statuts du parti en formation. Il en est de même pour ce qui est de la vérification qu'une fois les europartis constitués, ils continuent à satisfaire aux conditions posées ; et si ce n'est plus le cas, que les mesures nécessaires telles que la dissolution soient prises. En outre, les décisions prises par cet organe doivent-elles pouvoir être contestées et si oui devant quelle juridiction ? Autant de questions qui apparaissent fort délicates au niveau européen eu égard aux approches nationales différentes et à la difficile assimilation de la Cour de justice tant à une cour constitutionnelle qu'à une juridiction administrative ou judiciaire.

En France, pas plus le juge constitutionnel qu'aucun autre organe n'a compétence pour contrôler la formation des partis. Au contraire, si le juge constitutionnel intervient, c'est pour censurer des lois qui imposeraient une quelconque forme de contrôle sur leur création ou leur activité. Il ne faut pas chercher dans la constitution mais dans la loi de 1936 modifiée la sanction à l'égard des partis politiques. La dissolution est administrative, par décret du président de la République rendu en Conseil des ministres. Le parti dissous peut introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat à l'encontre du décret de dissolution [45] et ce dernier exerce un contrôle approfondi [46], il vérifie scrupuleusement que les conditions posées dans la loi sont remplies. Le décret de dissolution doit être suffisamment motivé [47]. Un contrôle approfondi est nécessaire car il est possible de s'interroger sur l'éventuelle

méconnaissance des principes de liberté posés par l'article 4 de la constitution en raison de l'insuffisance de garanties entourant cette dissolution [48].

La constitution allemande donne compétence à la Cour constitutionnelle fédérale pour se prononcer sur le respect par les partis des dispositions de la constitution, en particulier l'atteinte à l'ordre libéral et démocratique du pays [49]. Mais la Cour ne peut se prononcer sur la constitutionnalité d'un parti que si elle est d'abord saisie par les trois autorités compétentes que sont le gouvernement fédéral, le *Bundestag* et le *Bundesrat*. Ils ont un pouvoir discrétionnaire pour saisir la Cour. Quant à cette dernière, elle dispose d'un assez large pouvoir d'appréciation compte tenu de l'imprécision des termes de l'article 21 [50].

En droit espagnol, la Tribunal constitutionnel n'a pas compétence pour apprécier l'illégalité ou plus exactement l'inconstitutionnalité d'un parti politique; c'est le pouvoir judiciaire qui statue. Lui seul peut déclarer le parti illégal à la demande du ministère public [51].

En résumé, le juge constitutionnel peut se prononcer sur la constitutionnalité du parti mais beaucoup moins sur son interdiction et/ou sa dissolution. Cette tendance peut-elle s'appliquer aux partis européens?

Rappelons en préalable à toute réflexion la spécificité communautaire par rapport aux constitutions nationales: la Cour de justice n'est pas une cour constitutionnelle dans la mesure où il n'existe pas à proprement parler de constitution européenne mais seulement un traité. Ceci dit, elle est la juridiction chargée de faire respecter le traite et de l'interpréter le cas échéant. Rappelons aussi que le juge de droit commun des affaires communautaires est le juge national. En effet, la Cour n'exerce un contrôle que sur la légalité des actes adoptés par les institutions en vertu des articles 230 TCE et 232 TCE et sur la conformité des actes adoptés par les Etats en application du droit communautaire (article 226 TCE). Dès lors, le contrôle du respect des normes régissant le statut des europartis incombe aux tribunaux nationaux.

A noter que cette solution est celle retenue dans le projet d'association européenne.

D'autres possibilités peuvent être envisagées. La première pourrait consister en la détermination obligatoire, par chacune des chartes des partis européens, des juridictions de l'Etat de leur siège et préciser la compétence des tribunaux de l'Etat visé à propos des litiges engagés à l'encontre du parti.

Une seconde solution pourrait s'appuyer sur le recours préjudiciel prévu à l'article 234 TCE, qui dispose que la Cour de justice statue à titre préjudiciel «sur l'interprétation des statuts des organes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient». Le règlement-cadre portant statut des partis européens pourrait alors expressément prévoir un pouvoir d'interprétation de la Cour. Ce qui, bien entendu, n'autorise en rien un contrôle de légalité des actes.

Le rapport Tsatsos fait une proposition originale, qui sans exclure le recours à la Cour de justice, invite les partis européens à «recourir à des procédures de conciliation et d'arbitrage non juridiques pour résoudre d'éventuelles divergences d'opinion concernant l'application du droit relatif aux partis européens» [52]. Cette suggestion n'est pas totalement novatrice, elle est inspirée de la loi allemande de 1967 qui prévoit justement, dans sa seconde section consacrée à l'organisation interne des

partis allemands, le recours à des juridictions arbitrales. L'article 14 alinéa premier dispose en ce sens : « En vue du règlement amiable et de la solution contentieuse des litiges opposant le parti ou une fédération à l'un de ses membres ou bien des litiges portant sur l'interprétation et l'application des statuts, il y a lieu de créer, au moins au sein du parti et des fédérations des degrés les plus élevés, des instances arbitrales. (..)» [53]. Il convient toutefois de remarquer que cette solution ne vaut que pour des litiges internes aux partis et non pour ceux qui opposent le parti à des tiers. Si le règlement amiable est toujours préférable à une décision de justice, il ne saurait suffire et il peut exister indépendamment du fait qu'il figure dans un règlement communautaire. Le rapport n'indique pas comment serait composée la Commission d'arbitrage. L'argument avancé par le rapporteur en faveur d'une telle procédure est que la thématique des partis européens est politiquement très délicate ; de ce fait, il n'est pas opportun de confier exclusivement l'arbitrage des litiges à un organe juridictionnel ou même administratif, ce qui est partiellement le cas dans les droits nationaux comme nous l'avons indiqué.

Au-delà du règlement des litiges qui pourraient opposer un parti européen à une institution, il peut être envisageable de soumettre la procédure en perte de la qualité de parti européen à une demande restreinte tel qu'il en va dans un certain nombre d'Etats membres. Par exemple, seuls pourraient introduire la demande le président du Parlement européen et les présidents des groupes parlementaires, le Conseil des ministres, la Commission. La demande pourrait être déposée devant la même instance que celle chargée de la reconnaissance ou devant les tribunaux nationaux qui appliqueraient ainsi les critères déterminés par le règlement-cadre. Dans ce dernier cas, la Cour de justice ne pourrait être sollicitée que sur renvoi préjudiciel alors que dans le premier, sa compétence dépendra de la nature de l'instance dont il s'agira.

Le rapport du Parlement européen sur les propositions pour la CIG 2000, bien que ne visant que la suspension du financement communautaire, est assez proche de cette suggestion puisqu'il fait intervenir les principales institutions : demande de suspension par la Commission, avis du Parlement et du Conseil et décision par la Cour de justice.

Ces différentes propositions quant aux voies de recours ne donnent pas d'indications sur l'autorité qui pourrait être amenée à vérifier que les partis européens se conforment aux critères définis s'il s'avérait qu'une telle condition devait être retenue. Plusieurs propositions ont été avancées faisant mention du Parlement européen, de la Commission, de la Cour de justice, voire même une instance interinstitutionnelle indépendante [54]. Et dans leur réflexion sur la mise en œuvre de l'article 138 A, D. Tsatsos et H. P. Schneider suggèrent de faire dépendre la reconnaissance des partis d'une décision du président du Parlement. Ce dernier ne se prononcerait sur la demande d'inscription qu'après qu'une commission d'enregistrement responsable devant le même Parlement ait examiné les caractéristiques du parti du point de vue de son essence et de ses structures. Cette commission devrait rediger une recommandation à l'attention du président du Parlement et la décision de ce dernier fonderait la reconnaissance juridique du parti en question [55]. Elle pourrait être celle existant déjà dans le cadre du Parlement européen, à savoir la Commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités. Le reproche qui

pourrait être adressé au Parlement est qu'il pourrait être tenté de reconnaître facilement des partis qui ont des élus dans les groupes constitués et se montrer plus strict à l'égard de ceux qui ne disposeraient pas de représentation parlementaire, de telle sorte que le nombre des concurrents ne vienne pas élargir davantage le spectre politique européen [56]. A noter que si les critères de reconnaissance retenus ne laissent pas de place à une appréciation subjective, cette critique perd en pertinence.

Quant à la Commission, bien qu'elle soit considérée comme la gardienne des traités, qu'elle ait une large expérience en matière de contrôle en raison de sa compétence en matière de concurrence et qu'elle dispose d'un appareil administratif et de juristes compétents, elle n'en demeure pas moins un exécutif. Lorsque dans les Etats il existe un contrôle sur la création des partis par le ministre de l'Intérieur, ce n'est pas tant pour contrôler les partis eux-mêmes que pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'atteintes, notamment par la force, telles qu'elles sont prévues en France par la loi de 1936. Or, de telles dispositions n'ont pas lieu d'être au niveau européen, donc la Commission ne nous semble pas être l'institution la mieux choisie eu égard à la reconnaissance des partis.

La Cour de justice devrait être réservée comme une sorte d'« instance d'appel » en cas de contestation des décisions visant à la reconnaissance. Mais encore faut-il que cette décision puisse être rattachée à une décision d'une institution communautaire.

Quant à l'idée d'une instance interinstitutionnelle indépendante et restreinte, elle est aussi défendable. Elle serait composée équitablement du point de vue des sensibilités politiques représentées et pourrait comprendre par exemple des commissaires européens et les présidents des groupes parlementaires; il s'agirait d'une sorte de « Conseil de sages ». Un droit d'appel pourrait être prévu dans la mesure où l'instance pourrait être considérée comme une institution. Si tel ne pouvait être le cas, un recours devant la Cour de justice ne saurait être accueilli sur le fondement du recours en annulation [57]. Cette possibilité d'« appel » est souhaitable dans la mesure où l'instance de reconnaissance ne doit pas se prononcer dans un sens politique mais appliquer des normes juridiques.

3. Conclusion

L'ensemble des critères de fond et de forme évoqués qui pourraient fonder le statut des partis européens ne saurait être considéré comme des solutions certaines aux nombreuses et difficiles questions qui se posent, et n'appelant aucune contradiction. Bien au contraire. Mais le fil conducteur de notre réflexion est que dès lors que des partis dits européens pourront « légalement » faire appel à un financement public, ils devront faire l'objet d'un encadrement précisé et autant que possible sur la base de critères objectifs.

De plus, d'autres problématiques feront nécessairement l'objet de débats, en particulier celle du contenu du statut de chacun des partis européens. Sur ce point, les droits nationaux – en particulier français et allemand – révèlent des approches diamétralement opposées. Autrement dit, la charte de chaque europarti devra-t-elle contenir, à l'instar du droit allemand, un certain nombre de dispositions obligatoires telles que les droits et obligations des membres, la structure des partis ou encore la composition ou les attributions du comité directeur? Au contraire, à l'image du

droit français, le règlement devra-t-il laisser aux partis européens une totale liberté d'organisation et de fonctionnement interne ?

Une autre interrogation est de savoir si le règlement portant statut de ces partis devra s'intéresser à la qualité de leurs membres et, dès lors, trancher entre partis nationaux et membres individuels, ou bien laisser ce point de désaccord à la discrétion des europartis ?

Finalement, quelle que soit l'ampleur des questions relatives au statut, ce dernier devra au moins définir ce qu'est un parti politique au niveau européen puisque le traité n'y procède pas ; il se contente d'indiquer leur utilité et leur rôle. A défaut d'une définition, le règlement devra au moins donner des critères d'identification objectifs c'est-à-dire ne nécessitant pas d'interprétation pour être appliqués afin d'éviter autant que possible les recours. Le seul critère donné et qui n'est que consigné dans la déclaration inscrite à l'acte final de la CIG 2000 est la représentation au Parlement européen pour l'attribution du financement communautaire. Si ce critère est étendu à la reconnaissance des europartis, il n'est pas suffisant, d'une part, parce qu'il risque d'être détourné et pourraient apparaître des partis plus ou moins « monopersonnels », et, d'autre part, des partis pourraient voir le jour qui ne seraient pas des partis au sens du traité ou bien ne pourraient être qualifiés d'européens.

Quoi qu'il en soit, la détermination de règles statutaires est la condition préalable à l'adoption d'un texte communautaire portant sur le financement des europartis ; un financement qui conduit lui aussi à de nombreuses interrogations compte tenu des approches nationales fort différentes en la matière, notamment quant à l'objet du financement.

Notes

[1] Les opposants à toute réglementation invoqueront le fait que les partis européens sont l'émanation des partis nationaux et des groupes au Parlement européen, et que, dès lors, ils doivent se reposer sur eux et eux seuls et ne pas avoir d'existence propre.

[2] Th. JANSEN, *The European People's Party, Origins and development*, Great Britain, Mac Millan Press, 1998, p. 12.

[3] Sur la portée, avant le traité de Nice, de l'article 138 A devenu article 191, voir Ch. DORGET, *Les partis politiques au niveau européen, fédérations de partis nationaux*, Thèse de doctorat, Université Nancy 2, Faculté de Droit, novembre 1999, p. 478 et s.

[4] Article 191 alinéa 2 TCE.

[5] Sur la nature de l'acte et sur les différentes hypothèses, voir Ch. DORGET, *op. cit.*, p. 494 et s.

[6] Pour un exemple de ces dérives, voir *Ibid.*, p. 502-503.

[7] La présente loi de 1967 ne pose pas le principe du financement des partis mais fixe uniquement celui du remboursement des frais de campagne électorale. La loi impose aux partis de réaliser un certain nombre de suffrages mais ne définit pas, à travers ces chiffres, les partis qui doivent être considérés comme tels et ceux qui ne pourraient l'être en raison du non-franchissement des seuils prescrits. Les partis qui n'obtiennent pas les suffrages requis ne perdent pas leur qualité de parti; simplement, ils ne se voient pas rembourser les frais de campagne qu'ils ont engagés. Voir *Loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques de la République d'Allemagne fédérale*, Travaux de l'Institut de droit comparé de Dijon, introduction par M. FROMONT, 16 p.

[8] Ch. MESTRE, «Le statut des partis politiques en France», *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome XXVI, 2, avril-juin 1994, p. 182.

[9] Voir par exemple au sujet de la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification des activités politiques, CC 89/271 DC du 11 janvier 1990.

[10] Ch. MESTRE, «Le statut des partis politiques en France», *op. cit.*, p. 204.

[11] J. P. JACQUÉ, «Le statut des partis politiques en Europe», *in Les droits de l'Homme. Droits collectifs ou droits individuels*, Actes du colloque de Strasbourg des 13-14 mars 1979, Paris, LGDJ, 1980, p. 122.

[12] Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, G. DIMITRAKOPOULOS et J. LEINEN, 27 mars 2000, A5-0086/2000.

[13] PE 218.741/déf., A4-0342/96.

[14] Voir page 5.

[15] Archives du PSE, Bruxelles.

[16] Le professeur Bieber considère que la participation aux élections européennes est un des critères facultatifs pour la constitution d'un parti, voir «Les perspectives d'un statut pour les partis politiques européens», *Les Cahiers du GERSE, Les partis politiques au niveau européen, fédérations de partis nationaux*, Colloque international 2-3 avril 1998, Nancy, Centre européen universitaire, n° 3, février 1999, p. 75.

[17] Ch. LANGE, «Les limites juridiques à un statut des partis politiques européens au regard des dispositions constitutionnelles et législatives nationales en matière de partis politiques» *in Ibid.*, p. 93.

[18] Voir «Les perspectives d'un statut pour les partis politiques européens», *op. cit.*

[19] D. TSATSOS, H. P. SCHNEIDER, *Mise en œuvre de l'article 138 A du traité sur l'Union européenne*, Bruxelles, Archives du groupe du PSE, septembre 1993, p. 10.

[20] Th. Jansen évoquait justement le principe de subsidiarité dans les éléments qu'il considère comme essentiels à un statut des partis européens: «*Under the subsidiarity principle, European parties only undertake those tasks which could not be better tackled by member parties, or could not be tackled by them acting on their own. These specific tasks are,* inter alia, *developing a European consciousness; assisting the building of consensus and of political will among the citizens of the Union; evolving a programme to shape the Union and its institutions; creating a connection between the citizens of the Union and their institutions; informing the public about fundamental and topical problems in European politics, and about the consequences of possible solutions; encouraging the Union's citizens to take an active part in political life; active political education; the co-ordination of member parties' European election campaigns*» in Th. JANSEN, *op. cit.*, p. 17.

[21] Sur les débats suscités au moment de la rédaction de la Constitution, voir Ch. MESTRE, «Le statut des partis politiques en France», *op. cit.*, p. 195-196. Voir également *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958*, 3, Paris, La documentation française, 1991, p. 296 et s.

[22] Voir les articles 410-1 à 450-3.

[23] Voir pour une synthèse rapide J. MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, Paris, Eska, 1997, p. 534-535.

[24] J. P. JACQUÉ, «Le statut des partis politiques en Europe», *op. cit.*, p. 119.

[25] *Ibid.*, *op. cit*, p. 119.

[26] L'article 11 autorise «les restrictions à la liberté d'association, qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui»; quant à l'article 17, il stipule qu'«aucune des dispositions de la présente convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnues dans la présente convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite convention».

[27] Ce verbe ne doit pas être compris comme la possibilité qu'auraient les Etats de procéder à la reconnaissance des partis européens mais comme la liberté que ces derniers auraient d'exercer leurs activités librement sur le territoire de l'Etat concerné.

[28] Article 4 b), p. 5.

[29] R. BIEBER, *op. cit.*, p. 78.

[30] *Op. cit.*

[31] Voir *Les Cahiers du GERSE*, *Les partis politiques au niveau européen*, *op. cit.*, p. 97-99.

[32] CC 71/44 DC du 18 mai 1971, *Rec.*, p. 19. Le Conseil a en effet déclaré contraire à la constitution la loi instaurant un contrôle administratif et judiciaire *a priori* sur les associations, ce qui remettait en cause l'inspiration libérale de la loi de 1901. Si le Conseil ne s'est pas prononcé sur le fondement de l'article 4 de la constitution, «il s'agit en toute hypothèse d'une variation sur le thème de la libre constitution des partis politiques. A travers les modalités juridiques de celle-ci, le juge constitutionnel s'est contenté de rappeler le principe constitutionnel de la libre formation des partis et groupements politiques». Ch. MESTRE, *op. cit.*, p. 209.

[33] Cass. Civ. 5 juillet 1954, Bull. Civ. n° 227.

[34] Voir l'article 7, *JORF*, 12 mars 1988, p. 3290 et s.

[35] O. PFERSMANN, *Autriche*, IX Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1993, «Constitution et partis politiques», *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1993, Paris, Economica, 1995, p. 63.

[36] D. TSATSOS, H. P. SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 11.

[37] R. BIEBER, *op. cit.*, p. 78.

[38] Voir *infra*.

[39] Article 131-39 du nouveau Code pénal.

[40] Sur l'utilisation de cette loi à des fins de dissolution de groupements, voir Ch. MESTRE, *op. cit.*, p. 233 et en particulier la note 304.

[41] Article 21 alinéa 2.

[42] Concernant l'exécution de l'interdiction frappant les partis anticonstitutionnels, voir la loi du 24 juillet 1967, article 32.

[43] Loi 54/1978.

[44] L'article 173 du code pénal qualifie d'«associations illicites» les associations qui ont pour objet de commettre un délit quelconque ou celles qui, une fois constituées, incitent à la commission d'un délit; celles qui, bien que n'ayant pas un but illicite, emploient pour l'atteindre des moyens violents; les organisations clandestines et à caractère paramilitaire. Voir *in* F. RUBIO LLORENTE, J. JIMENEZ CAMPO, *Espagne*, IX Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1993, «Constitution et partis politiques», *op. cit.*, 1995, p. 129.

[45] Article 1er.

[46] Ch. MESTRE, *op. cit.*, p. 234.

[47] J. MEKHANTAR, *op. cit.*, p. 536-537.

[48] A. ROUX, *France*, IX Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1993, «Constitution et partis politiques», *op. cit.*, p. 148.

[49] Article 21 alinéa 2.

[50] M. FROMONT, A. RIEG, *Introduction au droit allemand*, tome II, Editions Cujas, 1984, p. 20.

[51] F. RUBIO LLORENTE, J. JIMENEZ CAMPO, *op. cit.*, p. 128-129.

[52] Voir p. 6, point 7.

[53] *Loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques de la République d'Allemagne fédérale, op. cit.*, p. 7.

[54] Th. JANSEN, *op. cit.*, p. 17.

[55] D. TSATSOS, H. P. SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 11.

[56] Cette remarque ne vaut que si la reconnaissance des partis européens n'est pas liée à leur représentation au Parlement européen telle que prévue dans la déclaration annexée au traité de Nice, voir *supra*.

[57] Article 230 TCE (ancien article 173).

DEUXIÈME PARTIE

Evolutions organisationnelles

Le parti des socialistes européens
Une genèse difficile

Gerassimos MOSCHONAS

1. Un parti à la recherche d'identité et de rôle [1]

L'Union des partis socialistes de la Communauté européenne (UPSCE), fondée en 1974, organisation qui a succédé au Bureau de liaison, s'est voulue une réponse ambitieuse à la relance de la dynamique communautaire de l'époque. Or, en dépit de ses visées transnationales, l'Union (ou, en anglais, Confederation of the Socialist Parties of the EC (CPS)), a marqué un net recul dans la coopération des socialistes européens. Handicapés par l'arrivée de nouveaux membres plutôt eurosceptiques (britanniques, danois ou irlandais [2]), par le virage à gauche d'autres (français) et par le repli national de presque tous (généré par la crise économique et l'«instinct territorial» qui en résulta), les socialistes non seulement n'ont pas su diriger le processus de construction de la Communauté européenne mais ont en outre donné d'eux-mêmes, notamment pendant les années soixante-dix, l'image d'une famille politique profondément divisée et à engagement «européiste» incertain. Pour l'UPSCE des années soixante-dix et quatre-vingt, la visée supranationale ne fut qu'un concept rhétorique, sans impact réel ni sur les objectifs programmatiques ni sur la vie et les structures de l'organisation: selon la formule de G. Devin, «moins qu'un renouveau, la création de l'*Union* marque plutôt une apogée» [3].

La création du parti des socialistes européens (PSE) en novembre 1992, à l'initiative du groupe socialiste au Parlement européen, constitue une nouvelle étape dans le processus de la coopération des socialistes communautaires. L'objectif clairement affiché par les promoteurs de cette transformation fut de créer «un instrument politique permettant aux instances socialistes d'exercer une influence décisive dans la Communauté européenne» [4], en s'orientant vers la création d'un «parti véritable».

Près d'une décennie après la création du PSE, nous pouvons tirer un premier bilan de la coopération socialiste européenne. Ce bilan est «globalement positif». Il pâtit pourtant de faiblesses significatives, révélatrices des limites de toute action partisane transnationale au niveau européen.

A. Un bilan contrasté

Après la stagnation de la phase précédente, le PSE a contribué au ressourcement, à la réorganisation et à l'approfondissement de la coopération au sein du socialisme européen. Plus homogène que l'Union, il est plus qu'un simple cadre de coopération, une structure de liaison ou organisation-table ronde. Il s'est imposé et s'est considéré au fil du temps comme le centre organisationnel incontestable de coordination des socialistes au niveau de l'Union européenne, apportant une nouvelle dynamique à l'intégration régionale sociale-démocrate.

L'influence politique du PSE s'est élargie (notamment à travers la conférence des leaders) et son autorité s'est affirmée et consolidée au niveau européen, nous y reviendrons. Le PSE paraît même, aujourd'hui, plus cohérent et mieux armé que le PPE, son partenaire-adversaire de toujours, pour mener des actions «efficaces» au sein des institutions européennes. La nouvelle stratégie de «prépondérance arithmétique» adoptée par le PPE (volonté d'englober le plus grand nombre possible de partis nationaux afin d'optimiser son influence) a remis en question sa cohésion traditionnelle et sa capacité «fédéraliste» [5]. Face à cette évolution, les socialistes se targuent d'être aujourd'hui – après leur échec aux élections européennes de 1999 – le «premier groupe» [!] au Parlement européen, soulignant par là que leur infériorité arithmétique est largement compensée par leur plus grande homogénéité politique. Les socialistes actuels ne sont plus «à la traîne de l'intégration» [6].

L'infrastructure organisationnelle et logistique du PSE n'en reste pas moins très légère, indice de la faible institutionnalisation du parti. Les effectifs professionnels n'évoluent guère, en dépit d'un léger renforcement depuis 1992, année de fondation du parti [7]. Le secrétariat est restreint et dépend du groupe parlementaire, pour son budget comme pour son recrutement.

Le bureau, organe politique par excellence, censé, selon les statuts, exécuter les décisions du congrès et fixer les orientations politiques dans l'intervalle des réunions du congrès, n'assume en réalité que très partiellement ce rôle. Son activité est largement consacrée à des questions administratives et de coordination (en dépit d'une politisation accrue pendant ces dernières années) et il s'occupe peu des questions de politique générale. Il est rare que le bureau, responsable de la ligne politique à suivre, fasse des déclarations de portée générale; il est rare aussi qu'il intervienne dans la vie politique européenne au quotidien. Ce manque évident de dynamisme politique du bureau est révélateur de la situation incertaine du PSE – et de tous les europartis – et a un sens éminemment politique: à l'instar du parti, le bureau est un organe sans rôle bien défini. Si son activité ne suit pas la vie politique européenne, c'est parce que le PSE ne fait pas partie – sauf de manière marginale ou par interim – de cette vie politique, elle-même faiblement structurée. Il n'y a pas de demande politique, en provenance du système institutionnel de l'Union ou des publics européens, qui susciterait une offre, incitant le bureau – c'est-à-dire le parti – à s'affirmer de façon constante comme instance d'influence et de décision. Dans cette optique, l'activité largement administrative du bureau est éminemment politique et mérite d'être traitée comme telle.

Au congrès, organe suprême du parti qui se tient statutairement tous les deux ans, tout, ou presque, est réglé d'avance; tout, ou presque, est joué d'avance. Dans

cette grand-messe médiatique, la culture majorité/opposition, culture constitutive des modes de représentation classiques, est quasi absente. Fait défaut un principe de légitimation européen et potentiellement supranational qui serait supérieur au principe national, communément accepté et aujourd'hui dominant [8]. En ce sens, le déroulement des congrès révèle la nature contradictoire – et l'ambiguïté – du PSE qui se construit sur une ambition transnationale dont la légitimation paraît problématique aux yeux mêmes de ses promoteurs. Au PSE, le conflit (les «questions qui fâchent») est plutôt refoulé ou remis à plus tard: signe d'une construction transnationale «immature» [9].

Le PSE n'exerce pas d'influence politique significative sur les élites des partis nationaux; il n'a pas contribué, non plus, à la création d'un «espace européen de militantisme socialiste». Les militants de base des partis membres ne sont pas conscients d'appartenir à un espace organisationnel qui dépasse les frontières nationales; symétriquement, les contacts du PSE se font dans l'intimité d'un cercle restreint, souvent limité aux spécialistes des «affaires internationales» des partis nationaux (c'est «l'internationalisme des fonctionnaires», selon la formule du socialiste catalan Raimon Obiols [10]). Le PSE reste ainsi un «exercice d'élites» [11] et, replié sur lui-même, n'arrive pas à trouver les «ouvertures» pour associer dans sa démarche les militants socialistes *extra muros*. La quasi-totalité des adhérents des partis membres (élites nationales comprises) ne participe guère à la vie du PSE et ce dernier ne fait pas partie de leur univers. Le PSE, comme les autres partis transnationaux, agit largement en vase clos: il n'a pas de contact organisationnel direct avec les sociétés européennes [12].

Le PSE n'a en fait pas les moyens d'encadrer son groupe parlementaire (lequel, selon les statuts, est membre à part entière du PSE) et d'orienter ses options politiques quotidiennes. Le groupe, assuré du «soutien structurant» de l'institution parlementaire (Guillaume Devin), représente (ainsi que les autres groupes) l'élément le plus «intégré» au sein de la famille socialiste européenne. Il est en outre en situation – et dans l'obligation – de gérer un volume de transactions beaucoup plus élevé que celui susceptible d'être traité par le parti. Par sa présence au Parlement européen, le groupe se distingue donc du parti par sa supériorité fonctionnelle [13]. De plus, la dilution, au sein du Parlement européen, du «traitement partisan de certaines questions» [14] et le fonctionnement par la conjonction des centres favorisent l'indépendance du groupe. Ceci dit, la tendance est à une meilleure coordination et à une intensification des échanges. Sur les «grands dossiers» et choix politiques, le PSE semble aujourd'hui mieux placé pour influencer les prises de position des parlementaires socialistes, notamment à travers le renforcement des liens de contact et de collaboration entre le président du groupe et les instances dirigeantes du parti [15]. En ce sens, le PSE assume davantage que par le passé le rôle de l'«organisation focale» (*focal organization*) entre les partis nationaux et le groupe parlementaire [16]. En outre, l'esprit de parti – le sentiment d'appartenance à la même organisation transnationale – se renforce [17].

B. Le sommet des contradictions : les réunions socialistes au sommet

Dans le triangle institutionnel communautaire, le Conseil est à la fois la principale composante du législateur communautaire et l'un des éléments constitutifs de son exécutif [18]. En dépit donc du renforcement récent du Parlement européen, à la suite des traités de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1999), le Conseil reste le lieu institutionnel par excellence dans le processus de prise de décision [19] et les partis européens ne ménagent pas leurs efforts pour essayer de l'influencer. «*Parties will go where the power is!*», écrivait Simon Hix. «*And in the EU, decisional power rests with the European Council and not the European Parliament*» [20].

D'où l'importance des réunions socialistes au sommet : la conférence des leaders de parti et, surtout, le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement socialistes (réunions pré-Conseil). Ces conférences sont devenues un élément moteur pour la revitalisation des «europartis» et, en particulier, du PSE, qui exploite le fait que la majorité des chefs de gouvernement en Europe sont socialistes.

Les réunions des leaders socialistes remontent aux années soixante-dix mais la reconnaissance, dans les statuts, de la conférence des leaders comme organe du parti date de 1992. D'irrégulières et occasionnelles dans les années soixante-dix et quatre-vingt, ces réunions sont devenues régulières dans les années quatre-vingt-dix et se succèdent selon un rythme soutenu [21] : signe du chemin parcouru par rapport à l'Union et de la tendance à intensifier la coopération au sein du socialisme européen. Lieux de concertation et de recherche de consensus, ces réunions contribuent à la création d'un *éthos* de coopération au plus haut niveau ainsi qu'à une certaine «européanisation» du clivage gauche-droite. Avec un effet d'intégration, dès lors surtout que les décisions prises par la conférence des leaders sont «*sufficiently authoritative*» [22]. En outre, ces réunions (préparées par des groupes d'experts où figurent des représentants du PSE, qui y jouent souvent le rôle d'aiguillon) se prolongent d'habitude par une conférence de presse, ce qui renforce – grâce à la présence de personnalités – la visibilité du parti à l'extérieur.

Mais l'apport le plus important de ces réunions, notamment du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, c'est leur influence sur l'agenda du Conseil et, par là, sur la prise de décision dans l'Union européenne [23]. Le PSE peut désormais reprendre à son compte le slogan du SPD lors les élections européennes de 1979 : «*Our word counts in Europe!*» [24]. Ainsi, le parti a-t-il acquis, enfin, le statut d' *interlocuteur* politique communautaire. Il est devenu – fût-ce de façon peu institutionnelle – un partenaire médiat dans le processus d'intégration. La portée de cette évolution ne doit pas être sous-estimée, même si le caractère *médiat* («*back door*») et non *immédiat* de ce partenariat (consistant en des démarches qui ne laissent pas toujours des traces écrites, qui se déroulent souvent «*behind the scenes*» [25]) se prête mal à une analyse systématique.

Le propos est cependant à nuancer. Les chefs de partis et de gouvernements agissent en leur qualité de leaders nationaux (leur légitimation vient de leur position sur la scène politique nationale) et non en tant que porteurs ou vecteurs d'une identité socialiste européenne. Plus particulièrement, les chefs de gouvernement, par leur fonction même, sont plus «*sovereignty-restrained*» que les leaders des partis d'opposition [26]. Certes, la participation à ces sommets des représentants du PSE,

entre autres, du président du PSE et du président du groupe (ainsi que, sur invitation, des commissaires socialistes), confère un accent européiste et supranational à ces conclaves de type intergouvernemental. Elle ne met pourtant pas en cause la préséance des leaders nationaux et ne peut donc être le fer de lance d'une logique supranationale. Sans trop s'attarder sur des destins personnels que nous savons très différents, force est de constater que l'équilibre d'influence, lié au rôle des personnalités, joue au détriment du président du PSE et du président du groupe. Face à des leaders à fort capital de notoriété, capital personnel ou «délégué» (dû au poids du pays représenté par un Premier ministre), la capacité des représentants du PSE, lors des sommets socialistes, de faire passer leurs thèses en décisions et en actes est assez faible [27].

En réalité, les rencontres au sommet n'ont pas grand-chose de supranational parce que – par leur composition et leur fonctionnement (représentation paritaire des partis, pratique de l'unanimité et, donc, autonomie décisionnelle réduite) – elles tendent fatalement à mettre en avant les partis nationaux (et les leaders nationaux) et à accentuer leur primauté au sein du PSE. Non sans paradoxe: les réunions au sommet mettent le PSE en évidence et accroissent sa visibilité en tant que «europarti» alors même qu'elles le dévalorisent en tant que structure à visée supranationale (en renforçant en son sein la logique intergouvernementale) et en tant que structure tout court. Notons que l'autorité des leaders, et sa légitimation, est tout à fait indépendante de leur participation (inexistante) à la vie organisationnelle du PSE. L'importance prise par les conférences au sommet consacre la prépondérance d'une instance en grande partie externe à l'organisation du PSE. Cette instance quasi superposée agit au nom du parti – et fait nominalement partie du parti – tout en bénéficiant d'une très grande autonomie, en l'absence d'assise organisationnelle. Forts d'un mandat collectif lié à leurs lettres, nationales, de noblesse, les leaders, encadrent d'en haut et – presque – de l'extérieur le PSE et se substituent largement à la «collectivité-organisation» [28].

En somme, si la réunion des leaders constitue un pas en avant important dans la coopération socialiste et un accélérateur qui témoigne de l'accentuation de cette coopération, elle est, aussi, un recul, puisqu'elle marque un accroissement de l'intergouvernementalisme ainsi qu'une certaine dévalorisation du PSE en tant qu'organe d'action collective. Par la survalorisation des sommets, le parti adopte, en fait, un style présidentiel à plusieurs têtes [29]. Au contraire de certains analystes, nous ne sommes pas sûrs que les réunions au sommet puissent assumer le rôle de *locomotive intégrative* qui mettra un terme à la faiblesse identitaire et organisationnelle des «europartis» même si elles créent une nouvelle dynamique qui favorise, et favorisera davantage dans l'avenir, l'affirmation *européenne* (politique, institutionnelle et identitaire) de la famille politique socialiste/sociale-démocrate (ainsi que des autres familles politiques). Ce qui aura à coup sûr un impact *médiat* important sur les partis transnationaux et facilitera leur devenir en tant qu'acteurs européens. Mais attribuer d'ores et déjà à ces partis ce qui appartient à une instance qui possède une *grande* autonomie par rapport à eux, c'est surévaluer l'armature politique et organisationnelle des partis transnationaux.

C. Le fonctionnement en réseau d'une institution à faible pouvoir d' intégration

Reste que l'influence du PSE, grâce à la réunion des leaders, s'est accrue depuis 1992. C'est une réelle avancée dans la coopération des socialistes européens, une avancée aussi pour l'affirmation du PSE au sein – mieux, aux côtés – des instances de décision de l'Union européenne. Pourtant, cet aspect d'«à côté», cet aspect médiat, fait du PSE moins un véritable parti, même *sui generis*, qu'un *«proto-parti»*, le terme visant un profil partisan restreint, voire elliptique, et fortement inachevé [30]. Ce proto-parti exerce – provisoirement? – des fonctions de coordination, de conseil et de pression à défaut de pouvoir exercer les fonctions classiques d'un véritable parti politique.

Au fond, le PSE fonctionne dans une grande mesure comme un réseau politique [31]; son influence est liée à l'ensemble des connexions et des contacts qu'il entretient. Le PSE n'est pas saisissable sans les relations qui se nouent entre, d'une part, les instances et les élites du parti et, d'autre part, les hommes et les femmes qui occupent des positions de pouvoir et d'influence dans l'Union européenne et dans les partis nationaux. Ces relations sont des relations *ad persona* [32] ou des relations institutionnelles et semi-institutionnelles [33] ou, le plus souvent, une combinaison des deux. Les liens ainsi établis, institutionnalisés ou pas, sont des canaux d'influence et de pression qui accroissent la capacité européenne (aptitude à peser sur les décisions concernant la construction européenne), capacité immédiate ou médiate, du parti. Le fonctionnement en réseau est, en outre, favorisé par le fait que les frontières qui délimitent les attributions des trois composantes du triangle institutionnel européen ne correspondent pas au modèle classique de séparation des pouvoirs. Un aspect important de la consolidation du PSE provient donc du fait que l'ensemble des liens qu'il est capable de nouer se sont significativement densifiés au cours de ces dernières années. Le PSE est une structure qui renforce peu à peu et discrètement sa pénétration dans le tissu institutionnel de l'Union européenne.

2. Le PSE et les élections européennes de 1999 [34]

Si la présence du PSE au sein des élites institutionnelles de l'Union européenne se fait davantage sentir et y acquiert une certaine visibilité (fût-ce par la voie ambiguë des sommets socialistes), il n'en a guère, en revanche, auprès des citoyens. La présence du PSE (comme des autres «europartis») dans les médias nationaux est marginale (quoique nettement plus forte que par le passé) et son influence sur la vie politique des pays européens quasi inexistante. Les opinions publiques européennes ne le considèrent pas encore comme un acteur à part entière. Il n'attire guère l'attention des médias et est incapable de mobiliser le soutien (soutien «identitif» et soutien «systémique» [35]) sur les questions européennes. Sa visibilité reste trop faible même pendant les campagnes pour les élections européennes, l'échéance électorale de 1999 l'a bien montré.

A. Le manifeste

Le manifeste du PSE pour les élections de juin 1999 a été préparé – entreprise rassurante ou ironie du sort? – sous la responsabilité du Britannique R. Cook et du Français H. Nallet. Adopté par le congrès de Milan, le 1er mars 1999, ce manifeste est

structuré autour de quatre grands thèmes (*a Europe of jobs and growth, a Europe that puts citizens first, a strong Europe, a democratic Union that works better*) et propose «vingt et un engagements» (*Manifeste du PSE*, 1999). L'orientation idéologique du manifeste (produit d'un compromis laborieux) reflète les orientations idéologiques et programmatiques de la social-démocratie contemporaine. Elle est pourtant plus proche de la social-démocratie «continentale» et des thèmes chers à la gauche (priorité à l'emploi, œuvrer pour la croissance, promouvoir l'Europe sociale) sont mis au premier rang des objectifs du PSE. L'attachement à certaines valeurs classiquement sociales-démocrates et, surtout, sa tonalité distinguent ce manifeste de certaines élaborations britanniques comme du manifeste du PPE qui, tout en se réclamant du personnalisme chrétien, est nettement plus proche de la logique du marché.

Le texte s'inscrit dans la longue tradition des «europartis» (de toute couleur politique) qui consiste à produire des documents «*which are... bland, offering little more than platitudes... [and] little in the way of hard policy proposals*» [36]. Le programme socialiste, rédigé en termes très généraux qui brouillent son message européen, ne contient aucun engagement concret. Toutes les questions qui pourraient donner lieu à des désaccords (comme les mesures concrètes pour promouvoir l'emploi, la réforme du budget européen, la réforme des institutions européennes, l'élargissement) sont esquivées ou, le plus souvent, traitées en termes extrêmement vagues.

Ce document ne diffère donc pas – en raison de la logique consensuelle qui a présidé à sa rédaction – des autres manifestes adoptés dans le passé soit par le PSE, soit par l'Union. «Que (...) la procédure de mise au point de tels programmes oblige les représentants des partis membres, dans le cadre des commissions de programme initiées par les fédérations, à confronter leurs points de vue, à mieux percevoir les positions des uns et des autres sur certains thèmes précis et à rechercher ensemble une base consensuelle acceptable par tous, même s'il s'agit d'un *minimum minimorum*, nous semble déjà en soi un facteur déterminant pour l'évolution vers une plus grande cohésion des familles politiques à l'échelon européen, tant sur le plan conceptuel qu'en matière de pratique politique» [37]. Certes, comparée à l'échec de l'Union à présenter un manifeste commun pour les élections de 1979 (elle se limita à un simple «appel aux électeurs»), la réalisation du manifeste pour les élections de 1999 montre qu'une «base consensuelle» importante existe dans le PSE actuel. Elle est même en constante extension. Mais cette base consensuelle est fragile. Et elle le restera tant que le processus de la mise en place des programmes sera marqué par la même contradiction profonde : le programme, comme le souligne à juste titre Gilbert Germain, est le moyen par excellence du débat entre socialistes et l'instrument de l'évolution vers une plus grande cohésion. Mais c'est aussi le moyen par excellence du «consensus dans le brouillage» et, par conséquent, du rétrécissement du débat. D'où, fatalement, une cohésion superficielle. La production persistante de documents programmatiques appuyés sur le *minimum minimorum* le prouve, une vraie cohésion du socialisme en Europe reste un objectif lointain.

Les programmes minimalistes ne sont d'ailleurs pas susceptibles de se transformer en outils d'action. Compte tenu du caractère trop général des engagements pris, et quoi de plus normal, le dernier manifeste du PSE, pas plus que ses prédécesseurs, n'est

devenu l'instrument politique – pas même purement verbal – d'une vraie campagne européenne. Les élaborations programmatiques à faible impact doctrinal et pratique ne sont pas propres à engager l'action électorale des partis membres, on l'a constaté une fois de plus en juin 1999 [38].

Les partis socialistes nationaux, et le PSE avec eux, sont face à une double aporie : se lier par un programme à engagements forts ou se lier par un programme à engagements trop faibles. Il leur est en outre impossible d'y échapper par la définition d'une ligne médiane à cette double impossibilité (qui n'est autre qu'une impossibilité identitaire). Définir une voie moyenne entre un programme extensif (qui seul procure la base de consensus) et un programme intensif (qui rend le consensus difficile à réaliser), est une démarche qui n'a pas encore trouvé les modes d'élaboration adéquats, en dépit de la convergence idéologique croissante au sein du socialisme européen.

« Eu égard à de futures déclarations électorales », écrivait en 1995 Axel Hanisch, ancien secrétaire général du PSE, « le PSE pourrait se poser les questions suivantes : jusqu'où devons-nous pousser la recherche de déclarations communes et donc souvent du plus petit dénominateur commun ; le fait de laisser de côté les points de vue de certains partis isolés ne pourra-t-il pas conduire à exprimer des objectifs électoraux politiques plus forts ? » [39]. Ces questions, posées après l'échéance électorale de 1994, sont toujours actuelles après celle de 1999. Preuve que le processus de mise en place de programmes intégrés est lent, plus lent que ne l'avaient prévu certains observateurs optimistes. Pour deux raisons. Tout d'abord, l'absence de programmes intégrés correspond directement à la faible intégration *interne* du PSE : c'est un jeu de miroirs. Cette absence s'appuie, ensuite, sur une liberté institutionnelle. Tant que les « europartis » n'ont pas à diriger de système gouvernemental (de type classique ou peu classique), ils peuvent se permettre de privilégier l'unité de leur organisation et, de ce fait, d'être imprécis, incohérents et flexibles quant à la formulation de leurs politiques et permissifs quant au respect des engagements ainsi pris. « *The logic of influence* », qui suppose une construction transnationale efficace, étant faible, « *the logic of membership* » l'emporte [40]. Ainsi, faute de pouvoir institutionnel et d'influence importante, on privilégie le consensus. Or, le mode décisionnel basé sur le consensus est de valeur et d'impact « intégratifs » très réduits.

B. Le groupe Network Europe

Créé en 1998, le groupe *Network Europe* répondait à la volonté du PSE de se ressourcer et d'expérimenter de nouvelles formes, plus inventives, de travail en commun. Il s'est donné pour objectif d'apporter une nouvelle dynamique dans l'activité de communication, interne et externe, du PSE et de son groupe au Parlement européen. L'ambition clairement affichée de ce réseau de communication, probablement inspiré par l'efficacité des structures de communication du parti travailliste britannique, était « *to be the best* » [41].

> « *We, Network Europe, will be a dynamic and innovative team (...) It is our task to add value to the information and communication activities within the European socialist family therefore*
>
> *We want to :*

– Make the group more visible
– Make the members more visible
– Turn the discussions on European issues from a top and bureaucratic phenomenon to a relevant issue among the citizens of Europe (...)» [42].

Le *Network Europe* a créé trois groupes de travail, le *Polling Network*, le *Media Network* et le *Issues Network* avec, à chaque fois, un spécialiste comme responsable. Ces groupes de travail au niveau européen ont multiplié les contacts (y compris les contacts face à face par des voyages dans la grande majorité des capitales européennes) avec les services de presse et les responsables de recherche d'opinion et de communication des partis membres du PSE.

Un sondage européen, le «*Pan-European Poll*», a été effectué sous la responsabilité du *Network Europe* en décembre 1998 (par Gallup International). Le sondage était focalisé sur les priorités thématiques et l'attitude vis-à-vis de l'Europe des opinions publiques des pays membres; il a testé aussi l'attractivité (et la non-attractivité) des différents messages concernant la construction européenne. L'objectif de la recherche, qui n'était pas étroitement préélectoral (aucune question sur le choix partisan, les intentions de vote, l'évaluation des partis n'a été posée), était de constituer le corpus d'information nécessaire pour faciliter la communication du PSE et du groupe avec les citoyens européens. Les résultats ainsi produits ont constitué le guide qui a largement structuré le travail d'information, interne et externe, du groupe *Network Europe*.

Certaines conclusions se dégagent du travail effectué par *Network Europe*. Les pages internet du groupe et du parti ont été améliorées et modernisées, ainsi que les systèmes d'information interne (par le développement du *European Socialist Information Space* (ESIS) en intranet). D'où une meilleure structuration et diffusion de l'information.

Le *Network Europe* a organisé et encouragé le travail en commun entre responsables et experts du PSE, d'un côté, et ceux des partis membres (et des délégations nationales au Parlement européen), de l'autre. Il contribua ainsi à la mise sur pied d'un premier noyau socialiste européen dans les domaines de recherche d'opinion, de médias et de management électoral.

Mais cette tentative de coopération, inédite à pareille échelle avant la création du *Network Europe*, est restée limitée à un public très restreint, un micro-collectif largement isolé et, après un premier départ prometteur, paraît en perte de vitesse et d'influence. Outre les difficultés inhérentes à ce type de travail en commun, le caractère prioritairement national des élections européennes de 1999 a été, semble-t-il, un obstacle structurel qui a fortement contribué à la perte de vitesse et d'influence du groupe. De plus, la mise en avant – et en valeur – du *Network Europe* a contourné – et dévalorisé – les structures de communication existantes dans le parti et le groupe parlementaire. D'où des tensions importantes, notamment avec les responsables en communication du groupe, bien meilleurs connaisseurs, de l'aveu même du *Network Europe*, des «couloirs du Parlement européen». Ces tensions ont nui à la communication et au rayonnement du *Network Europe*. On le constate à la lecture du manifeste, les propositions de politiques du *Network Europe* n'ont pas été véritablement incorporées dans le document programmatique officiel du PSE. Ce

désaveu implicite du travail effectué par le groupe ne présage rien de bon pour son avenir.

Une vue d'ensemble sur les élections de 1999 montre que le PSE n'a pas pu mener une véritable campagne électorale européenne, campagne qui – au-delà de ses aspects nationaux – aurait été en mesure de valoriser et rendre visible le parti et les thèmes transnationaux dont il est porteur. La campagne de 1999 ne fut pas une véritable expérience transnationale: elle n'a pas vraiment engagé le PSE dans une voie plus ambitieuse ni permis la coordination d'actions conjointes importantes, en dépit de l'effort méritoire de la direction du PSE de multiplier les contacts et de renforcer le travail en commun. Certes, le parti testa de nouvelles formes, résolument «modernes», de communication et de publicité. Mais l'impact de ces innovations fut plutôt décevant, leur effet, après un premier coup d'éclat, s'estompant au fil du temps. La non-adoption, en outre, de sigles et de logos communs (comme PSE-SPD, PSE-PASOK) [43], est le signe de la faiblesse – même au niveau de la sémantique symbolique – de la dimension européenne de sa dernière campagne électorale. Le parti n'a pas su surmonter la barrière de la «non-visibilité» et s'est avéré incapable de réaliser l'objectif fixé au congrès de Malmö (1995), à savoir «*to pass from the role of internal coordination to external representation, promoting the public role of the PES*» [44].

L'expérience des élections de 1999 a prouvé que l'offre identitaire européenne des sociaux-démocrates est encore trop faible pour contribuer vraiment à la formation d'une «conscience européenne» au sens de l'article 138 A du traité de Maastricht. En même temps, la faiblesse de la «conscience européenne» – considérée non comme un substitut à la conscience nationale, pour reprendre les termes de Dimitris Tsatsos, mais comme un second niveau de la politique et de la politisation directement liée à l'existence d'un bien commun européen – met à mal toute offre identitaire qui n'utilise pas les vocabulaires nationaux et ne s'oriente pas vers les clientèles nationales [45]. La nation reste le centre des identifications partisanes, ce qui handicape les groupements transnationaux de partis. La campagne européenne de 1999, marquée par une «européanisation défaillante», l'a confirmé une fois de plus [46].

3. Conclusions: entre le national et le supranational

Le PSE assume – bien plus que par le passé – la fonction de cadre et d'instrument, bref, d'organisateur de la coopération socialiste. Le PSE d'aujourd'hui est une structure indispensable, et en un sens «incontournable», pour réduire les «*transaction costs*» de la coopération des partis socialistes nationaux [47]. Il se situe désormais au cœur des réseaux sociaux-démocrates au niveau systémique de l'Union européenne (groupe socialiste du Parlement européen, partis membres, chefs de gouvernement socialistes, commissaires issus de la famille socialiste) et il occupe une place non négligeable – quoique non centrale – dans l'ensemble des réseaux sociaux-démocrates en Europe. De plus, son activité, largement dépendante des rythmes et des évolutions au sein du système institutionnel de l'Union européenne, l'impose comme une structure à forte autonomie politique et fonctionnelle, et non comme une simple organisation régionale (la section «Europe») de l'Internationale socialiste. Le parti dispose aussi d'une plus grande capacité opérationnelle dans ses transactions avec les

autres acteurs du jeu européen. Il exerce une certaine influence – et pression – sur les instances communautaires de décision, notamment à travers les réunions au sommet et le groupe socialiste au sein d'un Parlement européen à compétences élargies. Mais cette influence s'exerce au travers de structures (sommet des chefs d'Etat socialistes, groupe au Parlement européen) qui, dans une certaine mesure, sont autonomes par rapport au parti, tout en lui appartenant – théoriquement. Ces structures sont plus fortes et plus visibles que le PSE. En conséquence, l'influence exercée par le PSE (laquelle est, dans certains cas, plus nominale que réelle) est sans assise institutionnelle et politique solide. Elle n'obéit en outre pas, ou pas suffisamment, à une approche supranationale du fait européen (quand elle ne signale pas, par certains de ses aspects, la réintroduction et la réaffirmation d'une logique de type intergouvernemental). Ainsi, les zones réfractaires à une logique authentiquement supranationale sont nombreuses et marquent de manière décisive les contours du PSE et, plus généralement, du paysage partisan européen.

La structure et la logique de fonctionnement du PSE, structure en priorité confédérale, en partie fédérale et en intention supranationale, témoigne de la complexité de sa situation. En dépit de son renforcement, le PSE demeure un «parti de partis» dont l'autorité est drastiquement limitée par les unités nationales qui le composent. Ni parti centralisé ni parti poly-centrique (au sens où l'autorité des partis membres est forte mais demeure en fin de compte à l'intérieur de l'espace circonscrit par le parti), le PSE est plutôt un parti à centre faible et à structures territoriales très autonomes. Faute d'un lien fort entre le système central de décision et les partis membres, la véritable autorité, rayonnant en direction des partis nationaux, est ainsi souvent transférée hors du PSE [48]. En somme, traversé par des tendances de sens contraires, tendances qui se complètent et se surimposent, le PSE demeure un parti en quête de rôle, de structure et de vision européens, tout en n'étant plus un parti «sans rôle». Nous inspirant d'une classification de Panayotis Soldatos, nous pourrions dire que le PSE, ce PSE renforcé, demeure une institution intégrative faible [49].

Le PSE, en tant que structure intégrative faible, est incapable de s'imposer comme source de puissance et de contrainte, et, donc, comme une force politique au sens strict du terme. En effet, en politique, une logique d'exclusion opère dans la constitution de tout groupe politique, dans sa production en tant que groupe. La dialectique de l'exclusion/inclusion rend un groupe cohésif – et donc agressif vers l'extérieur et répressif vers l'intérieur. Qu'on parle d'organisations internationales, de mouvements sociaux, de sociétés clandestines ou de partis politiques, cette *particularistic logic* est universelle et se trouve au fondement du politique [50]. Chaque groupe politique crée ses propres adversaires, se pose en adversaire/concurrent face à eux, et ainsi s'auto-définit et s'affirme en tant que groupe distinct, à identité distincte et intérêts distincts. Or, le PSE paraît peu capable d'être agressif, de créer ses propres ennemis – externes et internes – et de se donner ainsi une véritable identité, identité forte et fortement partagée. Le fonctionnement largement consensuel des institutions de l'Union européenne (la règle de la grande coalition déterminant en partie le processus de prise de décision) et l'affinité programmatique qui rapproche les socialistes des forces du centre-droit (rassemblées autour du PPE) y contribuent. Cependant, si en politique on est incapable de s'imposer comme structure de division

et d'adversité, on est en fait, et au fond, incapable de se poser et de s'imposer comme une force politique au sens littéral du terme. Cette incapacité à se conformer à la logique du code politique le plus usuel et le plus universel qui ait jamais existé est indicative non pas d'une nouvelle éthique politique mais de la vulnérabilité extrême de l'identité des socialistes européens. Le PSE – comme par ailleurs les autres « europartis » – est à ce jour une proto-structure peu propice à fonctionner comme une véritable force politique.

L'Union, écrivait en 1989 Guillaume Devin, demeure fondamentalement « l'instrument des politiques socialistes nationales, moins pour les transcender que pour les légitimer par une formulation commune » [51]. Le PSE d'aujourd'hui, héritier de l'Union, n'est plus l'instrument des politiques nationales. Il demeure, néanmoins, une structure qui n'a pas encore trouvé sa place et son rôle dans le va-et-vient permanent et toujours actuel entre le national et le supranational. Certes, ce va-et-vient n'engage qu'un équilibre à trouver et non une division tranchée entre pro-intégrationnistes et eurosceptiques. Sans doute consolidé et renforcé, le PSE d'aujourd'hui cherche toujours à se frayer un chemin dans un espace difficile où la question de la frontière domine : frontière entre le national et le supranational, entre les nations qui font l'Europe et l'Europe qui est plus que les nations qui la font, frontière aussi entre la dimension nationaliste et la dimension internationaliste de la tradition la plus intime du socialisme européen. Dans cet espace, où se croisent des intérêts contradictoires, des loyautés fragiles et des logiques hétérodoxes, le PSE – comme tous les « europartis » – cherche ses marques. On ne s'étonnera donc pas qu'il tâtonne, qu'il hésite, qu'il progresse lentement, qu'il avance souvent masqué. La frontière est interne, elle traverse le parti, ses cadres et les partis membres qui le composent. Cette frontière ne constitue pourtant pas une ligne de front (comme le suggère l'étymologie) : elle est mouvante, fluide, indécise, inconstante, insaisissable mais réelle. Au fond, le PSE, travaillé par des tendances et aspirations contradictoires, se trouve – ainsi que le socialisme européen dans son ensemble – dans un entre-deux identitaire. Les élections de 1999 n'ont fait que confirmer cet état – état d'esprit mais, aussi, état stratégique – intermédiaire. Elles ont montré qu'un « marché commun des partis politiques » [52] n'a pas encore émergé en Europe.

L'effort des socialistes de renforcer leur coopération et leur présence au niveau européen peut être interprété comme une contribution à l'intégration politique européenne. Néanmoins, le conflit politique et partisan en Europe demeure profondément et prioritairement national-territorial [53]. Et les partis socialistes n'ont ni défini de voie sociale-démocrate pour la construction européenne ni trouvé les moyens pour « *insert their combined weight in the variety of policy openings within the [European] Union* » [54]. Le PSE, de son côté, en dépit de son renforcement, demeure au stade de projet. Un projet certes ambitieux mais à ce jour encore flou, modeste, aux contours incertains. Le socialisme européen dans son ensemble manque encore de structure transnationale efficace et en mesure de coordonner hégémoniquement les actions de partis socialistes nationaux. L'internationalisme européen du PSE est peu développé pour influencer de manière déterminante la coopération (et son contenu) des socialistes en Europe occidentale. Le PSE est trop respectueux des intérêts nationaux, sa structure organisationnelle, dirigée d'en

haut, trop asthénique; sa visibilité est faible et son enracinement dans les sociétés européennes, quasi nul.

Pendant les dernières années, les socialistes ont été au pouvoir simultanément dans les trois grands pays européens (Allemagne, France, Royaume-Uni). Ces dernières années, ayant en partie surmonté leurs fortes divisions traditionnelles sur la construction européenne, ils se sont posés comme le «parti de l'Europe» au sein de l'Union européenne. Or, en dépit de petits pas en avant sur tel ou tel point de la construction européenne, la social-démocratie n'a pas su proposer un projet social-démocrate pour l'Europe. Certes, un tel projet aurait comporté des ruptures au sein de l'Union européenne, ainsi que des risques électoraux importants pour les partis socialistes nationaux. Le défi était grand pour les socialistes, l'occasion moins historique qu'elle n'y paraissait [55]. Il n'en reste pas moins que les socialistes n'ont pas établi les bases d'une stratégie de gauche pour la construction d'une autre Europe. Et il n'est pas sûr que d'ici deux ou trois ans le rapport de forces leur soit encore aussi favorable. Le «retour magique» de la social-démocratie au pouvoir [56] n'a pas produit une rupture, un changement d'orientation au sein de l'Union européenne. La social-démocratie contemporaine se construit, pour reprendre les termes de Donald Sassoon, comme une force pragmatique et idéologiquement modeste. Aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Le PSE, de son côté, se construit aussi de manière pragmatique et modeste. Ses faiblesses sont en grande partie le reflet des faiblesses de l'ensemble du socialisme européen. Elle sont, en outre, le miroir des faiblesses du système appelé «Union européenne».

Notes

[1] L'analyse qui suit s'appuie sur les entretiens de l'auteur avec des cadres du PSE et des eurodéputés socialistes. Ces entretiens, réalisés depuis 1992 et à des dates différentes, n'auraient pas été possibles sans l'aide de l'Université Paris-II (dans le cadre du laboratoire constitutionnel dirigé par Pierre Avril).

Ce texte paraîtra aussi, sous une forme modifiée, dans un ouvrage intitulé *In the Name of Social Democracy, The Great transformation*, Londres, New York, Verso (août 2001).

[2] Avec l'affiliation du Labour britannique et dans une moindre mesure du SD danois et des travaillistes irlandais, le gain en représentativité est allé de pair avec une perte de cohésion. Même le nom du parti varie selon les pays. Les travaillistes britanniques retiennent le terme de *confederation* (les Italiens, *confederazione*, les Danois *samenslutingen*); à l'autre extrême, les Hollandais, un des partis les plus pro-intégrationnistes, parlent de «*federatie*».

[3] Guillaume DEVIN, « L'Union des partis socialistes de la Communauté européenne. Le socialisme communautaire en quête d'identité », *Socialismo Storia*, Milan, Franco Angeli, 1989, p. 268.

[4] Guy SPITAELS, *Rapport d'activité de l'Union*, 1990-1992, La Haye. Pendant les années soixante-dix, l'Union se trouve loin des déclarations des socialistes communautaires de 1966, lorsque ces derniers affirment leur « combat objectif et infatigable pour la réalisation d'« une Europe fédérale » (7e congrès, 1966). Et la déclaration de 1971 est bien oubliée, lorsque les socialistes réaffirment leur conviction que la construction européenne doit déboucher sur la création des « Etats-Unis d'Europe sous la forme d'un Etat fédéral » (8e congrès, 1971).

[5] Voir David HANLEY et Colette YSMAL, « Le parti populaire européen et la recomposition des droites européennes », *in* G. GRUNBERG, P. PERRINEAU, C. YSMAL, *Le vote des Quinze, Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Science Po, 2000, p. 213. L'adhésion au PPE de la Forza Italia de Silvio Berlusconi en 1998 et l'adhésion au groupe parlementaire des conservateurs britanniques sont les deux contradictions les plus manifestes de la stratégie d'absorption des droites européennes. Pour une analyse détaillée voir Karl Magnus JOHANSSON, *Transnational Party Alliances*, Lund University Press, 1997.

[6] Mario TELO, 1993, « La social-démocratie entre nation et Europe » *in* Mario TELÒ (éd.), *De la Nation à l'Europe*, Bruxelles, Bruyant, 1993, p. 52.

[7] Selon T. Beymer, secrétaire général du PSE, dix-sept personnes (dont quinze à plein temps) travaillent pour le parti (entretien avec G. Moschonas, Bruxelles, novembre 1999). A titre de comparaison, le PSE avait en 1994 treize collaborateurs payés (chiffre rapporté par Luciano Bardi, « Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups and the building of Europartis », *in* Richard KATZ, Peter MAIR (éd.), *How Parties Organize*, London, Sage, 1994, p. 362). Entre 1985 et 1987, l'Union bénéficiait de huit collaborateurs (selon Gilbert GERMAIN, *Approche socio-politique des profils et réseaux relationnels des socialistes, libéraux et démocrates-chrétiens allemands et français du Parlement européen*, doctorat d'Etat, Institut d'études politiques de Paris, 1995, p. 288).

[8] Dans un parti classique, on met en minorité, sans trop de difficultés, une tendance ou un courant politique. Dans un parti « transnational », on ne met pas en minorité un parti national, parce qu'on ne met pas facilement en minorité – c'est-à-dire, en position d'infériorité – une nation.

[9] Selon Andy Smith, les systèmes institutionnels où le conflit sur le plan des valeurs est systématiquement refoulé sont des systèmes immatures (Andy SMITH, *L'Union européenne, un régime politique impossible?*, communication orale, Montpellier, 1999).

[10] Raimon OBIOLS, « La nécessaire dimension transnationale du socialisme européen », *Nouvelle revue socialiste*, n° 11, 1990, p. 140.

[11] Geoffrey PRIDHAM, Pippa PRIDHAM, *Transnational Party Co-operation and European Integration*, Londres, G. Allen and Unwin, 1981, p. 163.

[12] Luciano BARDI, *op. cit.*, p. 362.

[13] Voir Guillaume DEVIN, *op. cit.*, p. 275 et Luciano BARDI, *op. cit.*, p. 360.

[14] Robert LADRECH, « La coopération transnationale des partis socialistes européens » *in* Mario TELÒ (éd.), *De la Nation à l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 126.

[15] Entretien de G. Moschonas avec T. Beymer (Bruxelles, novembre 1999).

[16] Sur le rôle des partis transnationaux en tant que « *focal organizations* » voir Robert LADRECH, « Party Networks, Issue Agendas and European Union governance », *in* David BELL, Christopher LORD (éd.), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 65.

[17] L'affirmation des responsables du PSE selon laquelle « *osmosis between the Party and its Parliamentary Group is such that outside observers sometimes have difficulty in making a distinction between the two* » pèche par une évidente exagération (voir *Activities Report of the PES, From Malmö to Milan*, PSE, Bruxelles, 1999).

[18] Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 41.

[19] *Ibid.*

[20] Simon HIX, « Political Parties in the European Union : A « Comparative Politics Approach » to the Organisational Development of the European Party Federations », papier, janvier 1995, Manchester, p. 15.

[21] Les chiffres sont très nets : d'une réunion par an en moyenne entre 1970 et 1984 (trois entre 1970 et 1974, quatre entre 1975 et 1979, cinq entre 1980 et 1984), on passe à environ deux réunions par an entre 1985 et 1989 (huit au total), à plus de trois entre 1990 et 1994 (dix-sept en tout) et à environ quatre réunions par an dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix (Simon HIX, *op. cit.*, p. 17, pour les chiffres de

1970 à 1994. Pour les dernières années, données communiquées par le secrétariat du PSE à G. Moschonas. Ces chiffres concernent aussi bien les réunions des leaders que les réunions des participants au Conseil).

[22] Expression de Simon Hix, «A Model Transnational Party? The Party of European Socialists», *in* David Bell, Christopher Lord, *op. cit.*, p. 93.

[23] Sur l'influence exercée par les réunions de leaders des europartis, voir les exemples cités par Simon Hix et Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997, p. 189-195. Aussi : Robert Ladrech, *Social Democracy and the Challenge of European Union*, London, Boulder, 2000, p 109-130.

[24] Geoffrey Pridham, Pippa Pridham, *op. cit.*, p. 238.

[25] Expression de Robert Ladrech, *Social Democracy...*, *op. cit.*, p. 113.

[26] Voir Karl Magnus Johansson , «The transnationalization of Party Politics», *in* David Bell, Christopher Lord, *op. cit.*, p. 31.

[27] Face à des leaders tels que T. Blair, L. Jospin ou G. Schröder, la solvabilité et le poids de R. Scharping (qui plus est ministre de G. Schröder) ou du nouveau président du PSE, R. Cook n'ont pas, et ne peuvent avoir, le même impact. L'importance accrue des réunions de sommet au sein des europartis fait que l'influence personnelle de leur président pèse aujourd'hui plus lourd que par le passé. Compte tenu des exigences spécifiques de cette nouvelle situation, le capital humain dont disposent les europartis, et en particulier le notoriété politique du président, détermineront dans une large mesure leur dynamique et leur avenir.

[28] «*In fact*», écrivait déjà en 1994, de manière prémonitoire, Luciano Bardi, «*by enhancing the role of national party leaders, the continuing importance of intergovernmental decision-making is probably more of a hindrance than an incentive for the development of Europarties*» (*op. cit.*, p. 361).

[29] Durant la première partie de la présidence Scharping, on avait constaté un net recul, quant au fonctionnement démocratique (et au fonctionnement tout court), dans l'organisation du parti. La perte d'influence du bureau, dont les réunions étaient devenues moins régulières, fut la conséquence la plus visible de ce recul du travail collectif, recul lié à la priorité accordée par R. Scharping à la conférence des leaders.

[30] Panayotis Soldatos, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 231.

[31] Voir aussi : Robert Ladrech, «Party Networks, ...», *op. cit.*, p. 51-85.

[32] Gilbert Germain, *op. cit.*, p. 297.

[33] Comme le lien entre le secrétaire général du PSE et le président du groupe parlementaire, entre le bureau et les commissaires socialistes. Ces derniers, selon leur champ de compétence, sont invités à participer aux réunions du bureau et, en pratique, soit y participent eux-mêmes, soit y envoient un représentant.

[34] Cette section, focalisée sur l'activité du PSE aux élections européennes de 1999, reprend les conclusions de l'analyse de G. Grunberg et G. Moschonas, «Socialistes : les illusions perdues», *in* G. Grunberg, P. Perrineau, C. Ysmal, *op. cit.*

[35] Sur la distinction de L.N. Lindberg et S.A. Scheingold entre soutien *identitif* et *systémique*, voir Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 241.

[36] Julie Smith, *Europe's Elected Parliament*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999, p. 93, 96.

[37] Gilbert Germain, *op. cit.*, p. 309, 310.

[38] L'apparition, quelques jours avant les élections de juin, du manifeste Blair-Schröder a montré de façon spectaculaire le caractère peu «contraignant» et peu «engageant» des documents programmatiques du PSE. Ce manifeste, texte de différenciation et non pas d'unification au sein du socialisme européen, a été mal reçu et a produit des frictions (et l'irritation des Français) dans la fédération.

[39] Axel Hanisch, *Rapport d'activités*, Bruxelles, 1995.

[40] Les expressions «*logic of influence*» et «*logic of membership*» viennent de Jon Erik Dolvik, cité *in* Richard Hyman, «National Industrial Relations Systems and Transnational Challenges : An Essay in Review», *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, 1, 1999, p. 103.

[41] La «qualité et l'excellence», selon les termes du *Network Europe*, furent les principes fondateurs de l'action du groupe : «*To have the best management systems (internal communication networks, Intranet, information management and outreach strategy), the best European political website, the best political story*

adaptable to national circumstances, the best European polling program, the best media management» (Network Europe, *Final Report*, document interne, Bruxelles, 30 juin 1999, p. 2-3).

[42] *Ibid.*, p. 2, 6.

[43] Certains cadres du PSE semblent convaincus que les socialistes seront en situation de se présenter sous un sigle commun aux prochaines élections européennes.

[44] *Activities Report of the PES, From Malmö to Milan*, PSE, Bruxelles, 1999.

[45] Dimitris TSATSOS, *Des partis politiques européen? Premières réflexions sur l'interprétation de l'article 138 A du traité de Maastricht sur les partis*, Bruxelles (sans date), p. 5.

[46] Voir J. GERSTLE, H. SEMETKO, K. SCHOENBACH, M. VILLA, «L'européanisation défaillante des campagnes nationales», *in* G. GRUNBERG, P. PERRINEAU, C. YSMAL, *op. cit.*, p. 95-118.

[47] Robert LADRECH, *Social Democracy...*, *op. cit*, p. 127.

[48] En l'absence de centralisation et de cohésion, aucune instance du PSE ne peut empêcher ou sanctionner veritablement la dissidence.

[49] Panayotis SOLDATOS, *op. cit.*, p. 186.

[50] Danilo ZOLO, *Democracy and Complexity*, Cambridge, Cambridge, Polity Press, 1992, p. 41-42.

[51] Guillaume DEVIN, *op. cit.*, p. 282.

[52] Expression de Henk Vredeling citée par Simon HIX («Political Parties...», *op. cit.*, p. 2).

[53] Simon HIX «Political Parties...», *op. cit.*, p. 3.

[54] Robert LADRECH, «Postscript: Social Democratic Parties and the European Union», *in* Robert LADRECH, Philippe MARLIÈRE (ed.), *Social-Democratic Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1999, p. 222.

[55] Gerassimos MOSCHONAS, *In the Name of Social Democracy*, *op. cit.*, chapitre 15.

[56] Expression de René CUPERUS et Johannes KANDEL, «The magical return of Social Democracy: an Introduction», *in* R. CUPERUS, J. KANDEL, *European Social Democracy, Transformation in Progress*, Amsterdam, Friedrich Ebert Stiftung, 1998, p. 11-28.

Le parti populaire européen : étapes et analyse d'une mutation

Pascal DELWIT

En dix ans, le parti populaire européen (PPE) a vécu un élargissement sans précédent. D'une fédération européenne de partis originellement constituée de formations démocrates chrétiennes, le PPE s'est ouvert à des partis de sensibilités conservatrice et libérale dans les pays de l'Union européenne.

L'augmentation du nombre de partis membres tient aussi à l'élargissement, toujours en cours, de l'Union européenne, et au fait que, depuis 1999, il n'y a désormais plus qu'une structure de coopération des « partis démocrates chrétiens » à l'échelle européenne. L'Union européenne des démocrates chrétiens (UEDC) s'est en effet dissoute. On doit aussi relever que l'accroissement du nombre de partis membres tient aux évolutions fondamentales et institutionnelles de l'Union européenne.

Dans cette contribution, nous présenterons dans un premier temps l'histoire de la coopération européenne des partis démocrates chrétiens, pour nous focaliser ensuite sur les mutations contemporaines, tout particulièrement dans le chef du parti populaire européen et de son groupe au Parlement européen. Dans un dernier temps, nous nous interrogerons sur l'identité actuelle du PPE et ses perspectives.

1. La coopération internationale démocrate chrétienne

Contrairement à la famille socialiste ou à la famille communiste, il n'existe pas dans le chef de la famille démocrate chrétienne de tradition majeure de coopération inter-partisane à l'échelle européenne ou à l'échelle internationale. La cristallisation de cette coopération a été difficile. Pour Roberto Papini, acteur et analyste de ce processus, ce phénomène tient en une combinaison de facteurs. Le développement de la coopération des forces démocrates chrétiennes a été freiné « par leurs diversités nationales, par leur interclassisme, par le fait de ne pas être l'expression d'un groupe social déterminé (...) et enfin par leur fragilité idéologique en général et par la conception de leur internationalisme en particulier » [1].

La première tentative sérieuse est lancée par Don Luigi Sturzo. Sturzo avait fondé le parti populaire italien (PPI) en 1919. La création de cette formation était intervenue après que le pape Benoît XV ait abrogé le *Non expedit*. Le *Non expedit* interdisait aux

catholiques de prendre part aux élections même s'ils « étaient encouragés à agir dans la société à travers les œuvres, les associations coopératives, et à être présents dans les administrations locales » [2].

Dès 1919, le PPI capte aux alentours de 20% des suffrages, total qu'il conservera jusqu'en 1924. Il est aussi partie prenante à certaines coalitions gouvernementales. D'abord avec les libéraux puis, dans le premier gouvernement Mussolini. Les parlementaires du PPI ont donc voté la confiance et les pleins pouvoirs à l'exécutif mussolinien. Le tournant autoritaire du régime condamne le parti populaire italien et Sturzo en particulier. Ce dernier s'exile et, en novembre 1926, le parti est dissous.

Dans les premières années qui suivent la première guerre mondiale, Sturzo a beaucoup voyagé et œuvré à une collaboration renforcée des partis d'inspiration chrétienne. Ses efforts sont récompensés à la fin de l'année 1925. Les 12 et 13 décembre 1925, est mis sur pied le Secrétariat international des partis démocratiques d'inspiration chrétienne (SPIDIC), lors d'un congrès à Paris.

Les tensions internes entre partis membres y étaient importantes. C'était particulièrement vrai entre le Zentrum allemand et le parti démocrate populaire français (PDP), qui avait vu le jour en 1924. Ces deux formations avaient une vision différente des suites à donner au traité de Versailles.

Par ailleurs, le SPIDIC se révèle incapable d'apporter une réponse cohérente à la montée du nazisme. A l'évidence, si les dirigeants italiens – tout spécialement Sturzo – souhaitaient donner une couleur antifasciste au SPIDIC, d'autres partis membres rechignaient à s'enfermer dans des positions qu'ils jugeaient trop rigides.

En dépit de la tenue de congrès annuels, ces éléments condamnent l'organisation à une relative confidentialité et à un travail politique mineur. Installé à Paris, le Secrétariat international des partis d'inspiration chrétienne ne peut dès lors être qu'un lieu occasionnel de rencontres entre dirigeants de partis démocrates chrétiens ou catholiques. Mais cette fonction de socialisation se révélera importante au lendemain du conflit : « Grâce au Secrétariat, [les partis d'inspiration chrétienne] ont eu la possibilité de mieux se connaître. Au cours de ces quelques années de vie, avant d'être paralysée, cette fragile structure a constitué un club assez exceptionnel où des personnalités démocrates chrétiennes ont fait leur apprentissage international, ont mieux compris la nécessité d'œuvrer pour la paix, pour le rapprochement franco-allemand et pour l'Union européenne et ont noué des amitiés dont l'importance apparaîtra à la fin du second conflit mondial » [3]. Sturzo élargit ses contacts internationaux, mais le SPIDIC disparut de la scène politique en 1939. A Londres, Sturzo créa une éphémère Union internationale démocrate chrétienne.

2. Les lendemains de la deuxième guerre mondiale

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, deux initiatives voient le jour dans le monde de la démocratie chrétienne.

D'une part, se constitue le réseau des Nouvelles équipes internationales (NEI) [4]. La réunion constitutive de cette nouvelle association a lieu à Chaudfontaine en 1947 sous la présidence de l'ancien Premier ministre belge, Paul Van Zeeland. Les NEI se présentent comme une structure souple et peu intégrative. Elles sont constituées de partis et de personnalités, ce qui ne facilitait pas la structuration ni le travail politique.

Le Mouvement républicain populaire (MRP) français ne l'intégra par exemple jamais, jugeant l'influence conservatrice trop importante. L'étiquette « démocrate chrétienne » n'est pas reprise dans le titre mais dans le sous-titre: Union internationale des démocrates chrétiens.

D'autre part, à partir de 1948, ont lieu chaque année, dans la plus grande discrétion, les « rencontres de Genève ». L'initiative vient entre autres du Français Georges Bidault, l'un des principaux dirigeants du Mouvement républicain populaire mais aussi d'un certain nombre de personnalités allemandes résidant en Suisse. L'objectif principal de ce réseau, c'est l'organisation contre le monde soviétique, contre le communisme et contre ce qui est présenté comme ses velléités expansionnistes. C'est sous cet angle que l'unification européenne est promue dans les rangs démocrates chrétiens. Jean-Marie Mayeur le rappelle: « L'anticommunisme devient une composante majeure de l'idée européenne. Il n'est pas propre aux partis démocrates chrétiens, mais ceux-ci y adhèrent d'autant plus qu'ils sont sensibles au destin des partis frères en Europe de l'Est. En outre cet anticommunisme découle de la doctrine même de l'Eglise, réaffirmée par Pie XII. L'Europe unie paraît dès lors la condition du salut de la civilisation chrétienne et occidentale » [5]. De ce point de vue, l'intégration de l'Allemagne occidentale à l'Europe est vécue comme un objectif prioritaire. Pour Papini, c'est d'ailleurs l'un des trois succès majeurs de ces rencontres: « Elles permirent à ces même leaders politiques de travailler à la réconciliation franco-allemande (les Français et les Allemands étaient présents au plus haut niveau) et donc à la solution du problème allemand dans le cadre de l'intégration européenne; c'est probablement durant ces rencontres que cette idée fut clairement exprimée pour la première fois dans le second après guerre » [6].

Le soutien qu'apportent les partis démocrates chrétiens à l'édification des Communautés européennes s'inscrit donc dans un combat résolu contre l'Union soviétique. De ce point de vue, l'élection d'avril 1948 en Italie fut emblématique. Les Communautés européennes sont perçues comme un instrument efficace dans la réalisation de cet objectif. Les leaders démocrates chrétiens allemand, Konrad Adenauer, et italien, Alcide De Gasperi, hommes forts de leurs systèmes politiques nationaux respectifs, jouent un rôle clé en la matière. Il faut bien sûr y ajouter l'action du Français Robert Schuman.

La mise en place d'organisations et de réseaux européens, publics ou non, de collaboration entre personnalités et partis démocrates chrétiens, et leur apport à l'édification européenne ne peuvent se comprendre sans référence à un changement majeur intervenu dans l'espace politique européen: l'avènement de partis démocrates chrétiens puissants. Par rapport à l'entre-deux-guerres, le changement est net. Les partis du Benelux s'imposent comme la formation dominante de leur système politique de manière plus marquante qu'à la veille de la deuxième guerre mondiale. La CDU-CSU fait de même en Allemagne et la DC en Italie n'est pas en reste. Dans l'Europe des six, les démocrates chrétiens sont la famille politique la plus importante. Et leur influence déborde largement le cadre politique avec de puissants réseaux syndicaux, mutuellistes et associatifs dans leurs sociétés. Dans cet ensemble, seule la France échappe à ce mouvement. La concurrence du général de Gaulle et des républicains indépendants empêche les démocrates chrétiens français du MRP d'émerger comme une force politique incontournable.

Au plan international, la cristallisation d'une coopération démocrate chrétienne s'avéra difficile. En 1956 eut lieu une première rencontre préparatoire à la constitution d'une organisation internationale rassemblant les forces d'essence démocrate chrétienne. Y étaient notamment présents les Nouvelles équipes internationales, l'Organisation démocrate chrétienne d'Amérique (ODCA) et l'Union chrétienne démocrate d'Europe centrale (UCDEC). Cette rencontre de Paris se prolongea en 1958 à Bruxelles. Il fallut cependant attendre 1961 pour que soit édifiée l'Union mondiale des démocrates chrétiens (UMDC) lors d'une conférence tenue à Santiago du Chili. En novembre 1982, elle se transforma en Internationale démocrate chrétienne (IDC).

3. Le parti populaire européen (PPE)

A l'échelle européenne, les Nouvelles équipes internationales vont difficilement assurer la transition d'une organisation flexible à un acteur politique plus intégré. Jean Chesnaux attribue cette lenteur aux réserves françaises. Nous l'avons souligné, le MRP n'avait pas souhaité adhérer aux NEI comme parti [7]. Au terme de seize congrès, la réunion de Taormina, en décembre 1965, donne naissance à une organisation théoriquement plus structurée et plus élaborée dans ses objectifs : l'Union européenne des démocrates chrétiens (UEDC). L'Union européenne des démocrates chrétiens – l'Union européenne démocrate chrétienne à partir de 1971 – voit le jour sous l'impulsion de la Démocratie chrétienne italienne. Quatorze formations politiques en sont membres à l'origine, mais on y note toujours l'absence d'organisations politiques françaises.

La problématique spécifique des partis démocrates chrétiens à l'œuvre dans les Communautés européennes est traitée de manière distincte dans l'UEDC. En 1971, elle crée formellement un Comité politique des partis démocrates chrétiens des Communautés européennes. Celui-ci a en charge la réflexion et les propositions sur cette question, en perspective notamment de la tenue de l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Dans l'assemblée européenne, les démocrates chrétiens siégeaient comme « groupe au Parlement européen ». En effet, dès la mise sur pied de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), les partis démocrates chrétiens de l'Europe des six avaient décidé de mettre en place un groupe commun. Le 23 juin 1953, le « groupe démocrate chrétien », qui existait de fait depuis le 11 septembre 1952, est officiellement reconnu [8].

La réflexion du Comité politique de l'Union européenne démocrate chrétienne débouche, en juillet 1976, sur la constitution du parti populaire européen (PPE). A l'origine, douze partis en sont membres : le Christelijke Volkspartij (CVP), le parti social chrétien (PSC), la Christlich Demokratische Union (CDU), la Christlich Soziale Union (CSU), le Centre des démocrates sociaux (CDS), la Democrazia Cristana (DC), le Südtiroler Volkspartei (SVP), le Fine Gael (FG), le parti chrétien social (PCS), l'Anti-revolutionaire Partij (ARP), la Christelijk Historische Unie (CHU) et le Katholieke Volkspartij (KVP) [9]. Première fédération européenne de partis à se labelliser sous la forme de « parti », le PPE est dirigé par Leo Tindemans – alors Premier ministre de Belgique. Celui-ci avait été secrétaire général de l'UEDC entre 1965 et 1973. Parmi ces douze formations, le Fine Gael est le seul à dénoter. « Assez éloigné d'un véritable parti démocrate chrétien » [10], ce parti irlandais avait été admis

alors que son adversaire politique principal, le Fianna Fail (FF), était aussi partant pour rejoindre le parti populaire européen. Pour ses créateurs, l'objet du PPE est clair. Il s'agit de rendre plus efficace l'action des formations politiques démocrates chrétiennes à l'échelle des neuf Etats membres des Communautés européennes. Sur les questions européennes, l'ambition est nette : « Faire évoluer les structures en place vers ce qui a toujours été notre objectif et notre idéal : l'avènement des Etats-Unis d'Europe ».

L'enfantement du PPE s'est opéré dans la difficulté, qui s'est symboliquement marquée dans le nom de la fédération européenne de partis. Les partis démocrates chrétiens historiques (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Italie) souhaitaient une référence explicite au qualificatif « démocrate chrétien » dans la dénomination. La CDU-CSU allemande s'y opposait. La querelle n'était pas, bien évidemment, que sémantique. Derrière ce conflit d'appellation se cachait en réalité une lutte beaucoup plus fondamentale sur le contenu du PPE. Compte tenu de l'intégration de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés européennes en 1973, et de la perspective de nouveaux élargissements, les chrétiens démocrates allemands en appelaient à l'édification d'une fédération européenne de partis largement ouverte. A leurs yeux, les formations à tradition démocrate chrétienne dans les nouveaux entrants des Communautés européennes étaient faibles voire même inexistantes. Le développement du PPE devait donc se réaliser au-delà du cadre démocrate chrétien *stricto sensu* vers des formations de sensibilité conservatrice voire libérale.

Cette optique politique était nettement combattue par les acteurs démocrates chrétiens du Benelux et d'Italie [11]. Le rapport de forces leur était alors favorable. Ces quatre formations étaient puissantes dans leur système politique et presque tout le temps au pouvoir. La CDU-CSU n'avait pas alors la capacité d'imposer son point de vue sur le fond. Sur la forme, les choses se présentaient de manière plus complexe dès lors que la dénomination était « Parti populaire européen. Fédération des partis démocrates chrétiens de la Communauté européenne ». Le même débat prévalut au groupe du Parlement européen. De « groupe démocrate chrétien du Parlement européen », il devint, au printemps 1978, « Groupe démocrate chrétien du Parlement européen (Groupe du PPE) » avant de subir une nouvelle modification en 1979 : « Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate chrétien) » [12].

Malgré ce compromis sur la forme, les chrétiens démocrates allemands ne lâchèrent pas le morceau sur la perspective politique. Dans la deuxième moitié des années soixante-dix, ils furent les instigateurs principaux de la mise en place d'une organisation parallèle au PPE : l'Union démocratique européenne (UDE). Après une rencontre préparatoire en octobre 1977 à Munich, l'UDE fut créée en avril 1978 à Klessheim. Originellement composée de dix-huit partis, l'Union démocratique européenne se définit comme « association de travail » de partis démocrates chrétiens, conservateurs et non collectivistes. La CDU-CSU et le parti conservateur britannique (C) en étaient les deux forces motrices.

Cet avènement suscita de profonds remous dans les rangs du PPE. Celui-ci venait de tenir son premier congrès à Bruxelles les 6 et 7 mars 1978 et une rencontre à Berlin se tint dans la morosité. La constitution de l'UDE n'était qu'une facette de cette

morosité. Les formations démocrates chrétiennes étaient dans une passe difficile. Les années soixante-dix s'étaient révélées peu porteuses pour cette famille politique. Le débat à l'intérieur de l'Eglise sur les interprétations à donner au concile Vatican II, le difficile positionnement par rapport aux nouvelles questions portées par les mouvements post-soixante-huitards la plaçaient en situation délicate. Par ailleurs, face à un tournant à gauche opéré par les partis sociaux-démocrates, certaines formations libérales ou conservatrices opérèrent un tournant à droite ouvrant la voie au néo-libéralisme. Ce faisant, cette polarisation mit en porte-à-faux la position centriste des formations démocrates européennes. Les évolutions électorales ou politiques des partis démocrates chrétiens témoignent de cette situation. Malgré leur présence régulière au gouvernement [13], le poids électoral des formations démocrates chrétiennes belge, luxembourgeoise et hollandaise s'est érodé. La même remarque vaut pour la Démocratie chrétienne italienne. Quant aux chrétiens démocrates allemands, ils vivent alors leur plus longue période d'opposition (1969-1982).

Au surplus, le soufflé qu'avaient provoqué les élections européennes en terme d'intérêt, d'attention ou de commentaires est vite retombé. Les fédérations européennes se présentent alors sous la forme de coordinations relativement lâches, à l'action limitée. Dès 1978, dans sa première édition de *Les partis politiques en Europe*, Daniel-Louis Seiler avait anticipé cette situation : « Pour un spécialiste de la science politique, cette agitation a quelque chose de bien artificiel. Ce ne sont que palabres d'états-majors et accords d'appareils. Les partis politiques naquirent jadis de l'action des forces populaires. C'est en vain qu'à ce stade de la préparation des élections de 1978 on chercherait même leur présence » [14]. De même Zeline Ward minimisait le rôle de la coopération européenne ou internationale des partis, insistant au contraire sur le maintien de l'espace d'action historique des partis, la nation : « En 1964, l'Union européenne des démocrates chrétiens était établie, mais ses congrès sont irréguliers. Les libéraux participent à l'Internationale libérale et les conservateurs à l'Union européenne des conservateurs. Cependant, aucune de ces larges alliances ne présage le transfert éventuel du pouvoir des partis nationaux à l'échelle supranationale » [15]. Dix ans plus tard néanmoins, David Hanley soulignait, dans le chef du PPE, la réussite de la fonction de coordination dans le cadre de l'Union européenne : « En aucune manière, le PPE ne peut être perçu comme un parti de masse, il s'agit plutôt d'un lieu privilégié pour la collaboration entre élites ayant un *background* identique, ce qui leur permet une large coordination dans le processus décisionnel des Communautés européennes » [16].

4. De l'immobilisme à l'ouverture : la fin de la domination démocrate chrétienne au PPE

La tension qui régna au PPE durant les années quatre-vingt, combinée à la paralysie de la construction européenne, empêcha l'entrée de formations non démocrates chrétiennes en son sein. A l'exception notable de la Nouvelle démocratie grecque (ND). Pour le parti de centre-droit de l'échiquier politique grec, l'opération se passa en deux temps et dans une relative discrétion [17]. Alors que la Nouvelle démocratie siégeait, au Parlement européen, dans le groupe démocrate européen, elle est admise au groupe du PPE le 23 décembre 1981, faisant de la sorte passer le groupe

du PPE de 109 à 117 membres [18]. Dans un deuxième temps, au début de l'année 1983, elle est admise au sein du PPE lui-même. Cette procédure se répétera pour les élargissements suivants.

En la matière, le début des années quatre-vingt-dix marque un tournant pragmatique. A l'issue de la Conférence des chefs de gouvernement et de partis du PPE du 13 avril 1991, le PPE annonce une coopération plus intense avec des partis populaires suivant un dessein sociétal comparable et ayant les mêmes objectifs en termes de politique européenne que lui-même: «Le parti populaire européen (...) entrera à l'avenir, dans une coopération plus étroite avec ces partis populaires qui, dans leur pays, poursuivent un projet social comparable et les mêmes objectifs de la politique européenne du PPE. Suivant sa vocation de force majoritaire européenne, il est fondamentalement disposé à accepter ces partis populaires au sein de son organisation, s'ils le demandent, mais seulement s'ils acceptent les principes, les bases programmatiques ainsi que les statuts du PPE» [19].

Une large politique d'accueil s'amorce ainsi. La première formation à bénéficier de cette orientation nouvelle est le parti populaire espagnol.

A l'origine, la démocratie chrétienne en Espagne était représentée, à l'échelle nationale, dans l'Union du centre démocratique (UCD) dirigée par Adolfo Suarez, le Premier ministre de la transition espagnole. Au plan régional, il y avait aussi le parti nationaliste basque (PNV) et l'Union de Catalogne (UDC).

L'Union du centre démocratique ne survécut pas à sa cinglante défaite électorale en 1982 qui vit la première victoire du parti socialiste ouvrier espagnol sous la houlette de Felipe Gonzalez et l'affirmation de l'Alliance populaire (AP) comme parti d'opposition aux socialistes. L'Alliance populaire avait été créée en 1976 par l'ancien ministre de l'Information franquiste, Manuel Fraga Iribarne.

Pour relancer la démocratie chrétienne espagnole, Alzaga Villamil créa le parti démocratique populaire. Mais il ne put jamais émerger de manière autonome et ne devait sa représentation parlementaire qu'à son partenariat avec l'Alliance populaire. Le 28 janvier 1989, il décide finalement de l'intégrer [20], ou plus exactement d'intégrer le parti populaire. L'Alliance populaire s'est en effet transformée avec la volonté de quitter son conservatisme strict. Pour ce faire, le PP doit tourner une page. En avril 1990, Manuel Fraga Iribarne se retire de la présidence. Il y est remplacé par José Maria Aznar. A la différence de son prédécesseur, Aznar n'a pas la charge d'un lien avec le régime franquiste.

C'est dans le contexte de cette mue qu'il faut saisir l'évolution par rapport au parti populaire européen. Après l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes, l'Alliance populaire avait rejoint le Groupe démocratique européen aux côtés des conservateurs britanniques et danois. Ce groupe, originellement dénommé Groupe conservateur européen, avait été fondé en janvier 1973 [21]. Il avait pris sa nouvelle dénomination en juillet 1979. Mais dès la fondation du PP, les choses bougent. Aux élections européennes de 1989, le parti populaire se présente au scrutin sur la base d'un programme élaboré à partir du manifeste du parti populaire européen. Les démocrates chrétiens ont une visibilité sur la liste du parti: Marcelino Oreja la conduit. En conséquence, les parlementaires européens du parti populaire espagnol sont autorisés à siéger dans le groupe du PPE, au grand dam de l'Union de Catalogne

et du parti nationaliste basque. Dans la foulée, José Maria Aznar entreprend des démarches auprès du *leadership* du PPE pour envisager l'entrée de son parti en son sein. C'est rapidement chose faite.

La question du parti conservateur britannique est aussi à l'agenda du PPE et de son groupe au Parlement européen. Après le retrait de Margaret Thatcher de la direction du parti conservateur britannique, la perspective d'un rapprochement des groupes PPE et démocrates européens paraissait plausible. Le deuxième semestre de l'année 1991 est jalonné de rencontres et discussions sur les perspectives de collaboration, sinon de fusion. Face à l'hostilité des démocrates chrétiens belges et français notamment, les députés conservateurs britanniques furent soumis à une série de questions relatives à leur identité chrétienne et à ses implications politiques sur une série de problèmes [22]. Au terme de ces tractations, les convergences apparurent suffisamment nombreuses et fortes pour aller de l'avant. Ainsi, lors de la réunion des leaders et des chefs de gouvernement du PPE de février 1992, l'aval est donné à l'entrée des partis conservateurs dans le groupe du PPE. En mai 1992, c'est chose faite. Les députés du parti conservateur britannique sont autorisés à siéger au groupe, ce qui marque une évolution considérable. Il en va d'ailleurs de même des conservateurs danois, qui demandent aussi leur entrée au PPE comme observateur permanent. Par ailleurs, les partis conservateurs des trois pays scandinaves alors non membres de l'Union européenne – Suède, Norvège et Finlande – demandent aussi le statut d'observateurs permanents au PPE. En dépit de réserves originales de certains partis démocrates chrétiens de ces Etats, le processus fut rapide: en janvier 1993, Suédois et Finlandais sont intégrés comme observateurs permanents. Et en mai, il en va de même pour Hoyre norvégien.

Ce processus s'est réalisé avec célérité mais non sans difficulté. Délégués hollandais, belges et français y étaient hostiles. Alain de Brouwer rapporte que le président du parti social chrétien belge, Gérard Deprez, avait d'emblée menacé de quitter le groupe du PPE si les conservateurs le rejoignaient.

Ce moment est crucial car le mouvement engagé se révéla irréversible [23]. Le parti populaire européen avait abandonné son identité de famille politique confinée à la démocratie chrétienne pour endosser le costume d'une fédération européenne de partis plus largement marquée au centre-droit du spectre politique. Comment saisir cette mue?

Il faut d'abord souligner que la tension entre courants démocrates chrétiens et autres dans les regroupements précurseurs est ancienne; elle existait dans le SIPDIC, dans les Nouvelles équipes internationales et dans l'Union européenne des démocrates chrétiens. D'où, au niveau de l'organisation internationale, des passes d'armes serrées entre délégations européennes et latino-américaines. Plus spécifiquement, à l'échelle européenne, la CDU-CSU a ardemment travaillé à cet objectif.

Le processus a aussi pu se dérouler en raison d'un recentrage des partis conservateurs. Dans leur espace politique, des formations comme la Nouvelle démocratie ou le parti populaire espagnol ont pris certaines distances avec le passé et intégré les différentes sensibilités idéologiques du centre-droit – libérales et démocrates chrétiennes. Au surplus, l'heure n'est plus, au moins dans la rhétorique, à la « révolution conservatrice» ou au néo-libéralisme. Même en Grande-Bretagne, l'accession de John Major

à la tête du parti et du gouvernement conservateurs, relègue à l'arrière-plan la vision thatchérienne, plus dure. Mais l'euroscepticisme y reste profond. C'est au Royaume-Uni que la transformation a été le moins loin; cela explique pour une large part, la non-entrée des conservateurs britanniques dans le parti populaire européen lui-même.

Durant cette période, il y a clairement eu une impulsion d'essence institutionnelle. Au fil des législatures, le Parlement européen acquit des prérogatives plus importantes [24]. La taille des groupes parlementaires s'accrut. Dans ce contexte, le parti populaire européen devait nécessairement dépasser les horizons historiques de la démocratie chrétienne. Pour concurrencer le parti des socialistes européens (PSE) comme première force au Parlement européen, l'élargissement s'accéléra. Plus globalement, la reconnaissance des partis politiques européens dans le traité de Maastricht constitua aussi un incitant fort. L'article 138 A (aujourd'hui 191) stipulait: « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ». En dépit de son caractère normatif, cet article fut vécu comme un encouragement à l'approfondissement de la construction des fédérations européennes de partis. Les perspectives de financement des fédérations de partis à l'échelle de l'Union européenne contenues dans le traité de Nice renforcent ce stimulant institutionnel. Cela est d'autant plus vrai que l'importance prise par les Conseils européens a permis aux fédérations européennes de partis de mieux exercer leur rôle de coordination entre dirigeants et partis membres. Ce n'est pas un hasard si une des modifications statutaires majeures du PPE a trait à cette question. En 1990, le parti populaire européen introduisit dans ses statuts la « Conférence des chefs de partis et de gouvernements ». Existant dans les faits depuis plusieurs années, cette structure est institutionnalisée dans l'article 10 des statuts du PPE. Outre les personnalités nationales y siègent aussi le président et le secrétaire général du PPE, le chef de groupe PPE au Parlement européen et un représentant des commissaires appartenant au PPE. Cette institutionnalisation interne et le processus à l'œuvre à l'échelle de l'Union européenne ont aussi eu pour effet d'interpeller les partis importants non membres d'une fédération européenne de partis: le parti conservateur britannique, le RPR français, jusqu'il y a peu Forza Italia, ... Ne pas avoir ce cadre d'informations et de concertations préalables à la tenue des Conseils est devenu un handicap.

Enfin, il importe de mentionner les mutations importantes dans les rapports de forces internes au parti populaire européen. L'élargissement du PPE s'est réalisé dans une situation de dominance évidente de la CDU-CSU allemande sur la fédération. D'un point de vue politique, la CDU-CSU exerce le pouvoir depuis 1982; c'est la formation qui a œuvré à une réunification rapide de l'Allemagne après la chute du mur de Berlin. Cet événement a aussi fait entrer la Démocratie chrétienne italienne, l'autre grand du PPE, dans une voie qui l'a mené à l'implosion. L'érosion accélérée des positions politiques et électorales des formations démocrates chrétiennes des pays du Benelux ne leur a pas permis de s'opposer durablement aux orientations des chrétiens démocrates allemands, forts par ailleurs de la puissance financière de la fondation Konrad Adenauer.

Le processus d'ouverture et de redéfinition du PPE et de la famille démocrate chrétienne a connu une nouvelle accélération à la fin des années quatre-vingt-dix.

En 1999, la coexistence de deux organisations parallèles – l'UEDC et le PPE - prend fin. L'UEDC se dissout au sein du PPE. Soulignons cependant que depuis 1993, les deux organisations avaient le même président, Wilfried Martens, et le même secrétaire général, Thomas Jansen. Cependant, tous les partis membres de l'UEDC n'étaient pas membres du PPE et inversement. Ainsi, le parti démocratique d'Albanie (DP) [25], l'Union démocrate chrétienne lettonne (KDS), l'Union chrétienne démocrate libanaise (UCDL) et le parti démocrate chrétien de Saint-Marin (PDCS) qui étaient membres de l'Union européenne des démocrates chrétiens n'ont pas rejoint le PPE, ni au titre de parti membre ni au titre de parti associé.

Dans le même temps, le rapprochement avec l'Union démocratique européenne s'est accéléré ; à telle enseigne, qu'il s'est matérialisé dans une même localisation. Au congrès de Berlin, en avril 1999, l'UDE a en effet décidé d'abriter son siège dans le même bâtiment que celui du PPE. Ce fut chose faite au 1er avril 2000. Observons cependant que les partis membres ne se confondent pas nécessairement. La comparaison des partis membres du PPE et de l'UDE, avec les partis membres du PPE qui ne sont pas membres de l'UDE et les formations intégrées à l'UDE sans l'être au PPE, est instructive. Dans la deuxième catégorie, on retrouve la plupart des formations à identité démocrate chrétienne ou liées à des alliances de centre gauche (le PSC et le CVP belges, l'Union pour la démocratie française, le parti populaire italien, le CDA hollandais, ...) alors que dans la troisième, figurent des formations au caractère conservateur ou libéral plus marqué comme le parti conservateur britannique, le RPR français, l'ODS tchèque... dont l'entrée dans le PPE semble néanmoins inscrite dans la logique d'ouverture que nous avons décrite.

Parti membres du PPE et de l'UDE, partis membres du PPE seul, partis membres de l'UDE seule

Membre de l'UDE et du PPE	*Membre du PPE mais non de l'UDE*	*Membre de l'UDE mais non du PPE*
ÖVP	CVP	DP
UDF	PSC	DP (bg)
KF	US	OHDZ
KOK	KRF	DISY
CDU	UDF	ODA
CSU	FG	ODS
ND	PPI	PPU
FIDESZ-MPP	RI	RPR
FI	CDA	MDF
HOYRE	UDC	SF
PSD	KD	FBP
PNTCD	BANU-PU	VU
RMDSZ	DR	TS(LK)
SKD	KDU-CSL	KHD
PP	TP	MKP
M	LKPD	ANAP
CDU (I)	UW	C
PCS	AWS	IDU
PN	SKL	UCP
CVP (S)	SKD	VMRO-DPMNE
FGKP		SF
		SVP
		DYP
		DYCE
		EDS
		EMSBU
		EUW

Les processus semble d'autant plus inéluctable qu'une observation de l'appartenance des députés européens du groupe PPE-DE à une organisation européenne de partis est instructive.

Les partis membres du groupe PPE-DE et leurs rapports au PPE et à l'UDE (entre parenthèses : avec le statut d'observateur permanent)

			PPE	*UDE*
PSC	2	Belgique	Oui	
CVP	3		Oui	
MCC	1			
KF	1	Danemark	Oui	Oui
CDU	43	Allemagne	Oui	Oui
CSU	10		Oui	Oui
ND	9	Grèce	Oui	Oui
PP	27	Espagne	Oui	Oui
UDC	1		Oui	
DL	6	France		
UDF	9		Oui	
RPR	5			Oui
SE	1			
FG	5	Irlande	Oui	
FI	22	Italie	Oui	Oui
PPI	4		Oui	
CCD	2		Oui	
RI	1		Oui	
SVP	1			(Oui)
CDU	2		Oui	(Oui)
PP	1			
UDE	1			
PCS	2	Luxembourg	Oui	(Oui)
CDA	9	Pays-Bas	Oui	
ÖVP	7	Autriche	Oui	Oui
PSD	9	Portugal	Oui	Oui
KOK	4	Finlande	Oui	Oui
SKL	1			
M	5	Suède	Oui	Oui
KD	2		Oui	
CP	36	Grande-Bretagne		Oui
UPP	1			
	233		179	184

Deux éléments sont intéressants à relever dans ce tableau comparé.

D'abord, dans le groupe du parti populaire européen-démocrates européens, au 1er mai 2001, seuls 179 députés européens sur les 233 que compte le groupe appartiennent à une formation membre du PPE, soit 76,82%. Cette proportion est faible, en particulier si l'on tient compte de la politique d'ouverture précédemment examinée. Si l'on se rapporte au nombre de partis, cela concerne vingt-deux formations sur les trente-deux qui composent le groupe.

Il est frappant aussi de constater que le groupe PPE-DE comptait au 1er juin 2001 plus de députés européens de partis appartenant à l'Union démocratique européenne (184) que de partis appartenant au parti populaire européen (179). Si la différence n'est pas substantielle, elle est néanmoins révélatrice d'une évolution incontestable. Rapportée aux formations, l'observation est plus nuancée : il n'y a que quinze partis membres de l'UDE parmi les trente-deux du groupe contre vingt-deux pour le PPE.

En termes d'identité et de profil, la situation actuelle est donc claire. Le tournant pris à la charnière des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a été crucial dans l'évolution idéologique du PPE. Il n'a jamais été mis en question. Pour plusieurs raisons.

- Chaque adhésion nouvelle a affaibli les opposants à cette mue. Inversement, chacune a renforcé la stratégie d'ouverture aux sensibilités autres que démocrates chrétiennes.
- Nous l'avons souligné plusieurs fois, les partis démocrates chrétiens sont dans une phase de recul politique. L'exemple du cœur de la démocratie chrétienne européenne, les pays du Benelux et l'Italie, est là pour en témoigner. La nouvelle mouture idéologique du parti populaire européen participe d'un mouvement d'ensemble dans les pays européens, en ce compris les démocraties d'Europe centrale et orientale.
- La dynamique institutionnelle et politique à l'œuvre au niveau de l'Union européenne renforce cette tendance. C'est tout à fait net à l'échelle du Parlement européen. La « confrontation » avec le parti des socialistes européens a amené le groupe à s'élargir, avec l'aval du PPE. Les perspectives d'un financement des fédérations européennes de partis renforcent la tendance.

Parallèlement, cette transformation du parti populaire européen et de son groupe au Parlement européen engendra des problèmes et des handicaps nouveaux. Fort, au 1er mai 2001, de vingt-six formations membres et de seize partis associés, le PPE doit gérer certaines difficultés.

L'écart entre les stratégies politiques de ses composantes s'est accru. Il y a désormais au PPE des formations inscrites, de manière dominante, dans des stratégies d'alliances de centre-gauche ou de droite, extrême droite comprise. La question de l'attitude à l'égard de l'ÖVP en janvier 2000 a montré les difficultés qui en résultaient. Des dirigeants démocrates chrétiens ont fait état publiquement de leur trouble. L'ancien président du Christelijke Volkspartij belge, Marc Van Peel, était explicite : « J'ai toujours eu quelques conflits avec M. Martens. Oui, j'ai un problème avec le PPE » [26], ajoutant quelques jours plus tard : « Personnellement, j'aurais beaucoup de mal à rester au PPE si l'ÖVP ne le quitte pas. Mais je ne souhaite pas non plus me faire chasser de ma maison. Ceci dit, le PPE compte plusieurs partis avec lesquels nous n'entretenons plus énormément de liens idéologiques. Mais si l'ÖVP reste, cela créera de sérieux problèmes » [27]. Son homologue francophone, Joëlle Milquet, était plus dure encore à l'endroit du PPE sur la question autrichienne : « Je ne suis pas déçue, je suis indignée ! » [28]. A l'opposé, les chrétiens démocrates allemands marquaient leur statut de force dominante dans la fédération de manière claire. Alors dirigeant de la CDU-CSU, Wolgang Schaüble ne déclarait-il pas : « Le PPE n'est en effet pas unanime, mais il n'y aura pas de scission. Nous allons échanger

nos arguments avec nos amis européens. Une exclusion des députés européens de l'ÖVP n'aurait pas notre soutien et je crois que la voix des chrétiens démocrates allemands a un certain poids au sein du PPE» [29]. On le sait, le parti populaire autrichien n'a pas subi de sanctions et s'est tout à fait réinséré dans le PPE ou, plus exactement, en est resté membre à part entière [30].

Le cas autrichien est intéressant car il pose, pour les partis nationaux, la nature de leur relation au PPE. S'appuyant sur les propos de Palmer, David Hanley relativisait, en 1994, l'influence des fédérations européennes de partis. Il rappelait que le cœur de l'activité des partis était essentiellement national [31]. Si le PPE, comme les autres organisations supranationales de partis, avait un effet légitimant pour ses formations membres, ces dernières faisaient encore largement ce qu'elles voulaient. Les choses se présentent de manière moins évidente aujourd'hui. Dans une large mesure, l'activité des partis reste d'abord nationale. Mais ceux-ci n'échappent pas au phénomène d'accélération des interdépendances constaté depuis dix ans. En manière telle que, s'ils sont contraints sur la politique économique, ils le sont de plus en plus politiquement. Beaucoup plus qu'auparavant, les partis sont influencés par le devenir de leur famille européenne d'adoption et par les choix politiques et les logiques d'alliance qui y sont dominants. Dans ces conditions, on comprend mieux l'expression plus fréquente du malaise démocrate chrétien au sein du PPE. La cohabitation avec les partis conservateurs et parfois libéraux est de plus en plus lourde à porter et de plus en plus astreignante politiquement. On peut d'ailleurs observer depuis peu une situation paradoxale au PPE ou dans son groupe : la coexistence de partis d'une même nationalité mais opposés dans leur système politique. Le cas le plus marquant concerne l'Italie. Le PPI et Renouveau de l'Italie étaient parties prenantes du gouvernement précédent tandis que Forza Italia, les chrétiens démocrates unis et le Centre chrétien démocrate sont présents dans l'exécutif actuel. Il en va de même en Espagne où l'UDC est dans l'opposition face au gouvernement de José Maria Aznar.

L'ouverture a exceptionnellement entraîné des départs ou des exclusions. Ce fut le cas avec le parti nationaliste basque (PNV) qui, après l'entrée du PP espagnol, a abandonné le groupe du PPE au Parlement européen. Dans une autre optique, le Centre démocratique portugais (CDS) a, lui, été exclu. Le CDS avait été fondé par Diego Freitos do Amaral. Il incarnait le courant démocrate chrétien dans la droite portugaise aux côtés des libéraux du parti social-démocrate. Progressivement surpassé par ces derniers, il s'est doté en 1992 d'une nouvelle direction coiffée par Manuel Monteiro. Ce dernier a souhaité faire du parti une formation conservatrice à l'image des *tories* britanniques. Adoptant un profil nationaliste et amorçant un tournant anti-européen, le CDS fut exclu du parti populaire européen et suspendu de l'Union européenne des démocrates chrétiens [32]. La mesure était étrange compte tenu du processus d'élargissement en cours durant cette période. Il faut en réalité l'appréhender en parallèle avec l'entrée du parti social démocrate (PSD), principal parti de centre-droite au Portugal, qui a quitté le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) pour rejoindre le PPE.

L'élargissement du PPE a aussi pour effet de dissoudre son identité politique. A l'origine, l'UEDC et le PPE avaient une identité et un projet s'appuyant sur les acquis doctrinaux de la démocratie chrétienne. L'idéologie du PPE est plus diffuse

aujourd'hui. Les statuts du parti continuent à faire référence à cette dimension identitaire. L'article 1er précise ainsi que « Les partis démocrates chrétiens des pays membres de l'Union européenne et leur groupe au Parlement européen constituent le parti populaire européen – Démocrates chrétiens » [33]. La réalité est différente. Le parti populaire espagnol ou, pour évoquer des adhésions plus récentes, Forza Italia, par exemple, ne sont clairement pas des formations démocrates chrétiennes. L'observation est encore beaucoup plus saisissante au Parlement européen. Il en résulte un décalage entre la forme et le contenu. Un ajustement devra tôt ou tard s'opérer. Il est par ailleurs en cours. La tonalité du manifeste du PPE pour le scrutin de 1999 était par exemple franchement « droitière » dans un contexte de domination sociale-démocrate des principaux gouvernements [34]. Sous cet angle, la question du positionnement par rapport à l'Union européenne est déterminante. Depuis sa création, il y a un attachement réaffirmé du PPE et de son groupe à l'avènement d'une Europe d'essence fédérale. Cette posture pourra-t-elle se perpétuer alors que certaines formations n'endossent clairement pas ces orientations politiques ? La question est ouverte.

Notes

[1] Robert PAPINI, *L'Internationale démocrate chrétienne. La coopération internationale entre les partis démocrates chrétiens de 1925 à 1986*, Paris, Les éditions du Cerf, 1988, p. 20-21.

[2] Jean-Dominique DURAND, *L'Europe de la démocratie chrétienne*, Bruxelles, Editions Complexe, p 43.

[3] Roberto PAPINI, *op. cit.*, p. 39-40.

[4] Dont le sous-titre est Union internationale des démocrates chrétiens.

[5] Jean-Marie MAYEUR, *Des partis catholiques à la démocratie chrétienne. XIX-XXe siècles*, Paris A Colin, 1980, p. 227.

[6] Roberto PAPINI, *op. cit.*, p. 82-83.

[7] Jean CHESNAUX, « Les démocrates chrétiens au niveau de l'Union européenne », *in* Emiel LAMBERTS (ed.), *Christian Democracy in the European Union. 1945-1995*, Louvain, Leuven University Press, 1997, p 451

[8] Groupe du parti populaire européen (démocrate chrétien), *30 années. 1953-1983*, 1983, p. 6.

[9] Les trois derniers fusionnent par la suite pour former le Christen Democratisch Appèl (CDA).

[10] Jean-Marie MAYEUR, *op. cit.*, p. 230.

[11] Thomas JANSEN, « The dilemma for Christian Democracy. Historical identity and/or political expediency : opening the door to conservatism », *in* Emiel LAMBERTS, *op. cit.*, p. 462.

[12] Alain DE BROUWER, « Le parti populaire européen : son identité et son nécessaire élargissement », *in* Mario CACIAGLI (e.a.), *Christian Democracy in Europe*, Barcelone, Institut de Ciències Politiques i Socials, 1992, p. 115.

[13] Encore convient-il de mentionner le gouvernement socialiste-libéral au grand-duché de Luxembourg entre 1974 et 1979.

[14] Daniel Louis SEILER, *Les partis politiques en Europe*, Paris, PUF, 1978, p. 103.

[15] Zeline Amen WARD, « Pan-European Parties : proselytes of the European Community », *in* Peter H. MERKL (ed.), *Western European Party Systems*, New York, The Free Press, 1980.

[16] David HANLEY, « Introduction : Christian Democracy as a Political Phenomenon », *in* David HANLEY (ed.), *Christian Democracy in Europe. A comparative Perspective*, Londres & New York, Pinter Publisher, 1994, p. 9. En 1988, la conclusion de Roberto Papini sur le PPE n'était guère différente : « Le PPE n'a pas de structure de base, les partis nationaux ne coopèrent pas activement, les décisions du Bureau politique et des Congrès n'ont guère d'impact sur les mass media et sur l'opinion publique, elles n'en ont guère d'ailleurs, que ce soit sur l'action des ministres nationaux démocrates chrétiens ou à l'intérieur du Conseil de la Communauté. Surtout, le PPE comme les autres « fédérations » européennes de partis à la différence des groupes parlementaires, manque d'un interlocuteur institutionnel puisqu'il n'existe pas un véritable pouvoir européen ». Roberto PAPINI, *op. cit.*, p. 130.

[17] Thomas JANSEN, « The integration of the Conservative into the European People's Party », *in* David BELL, Christopher LORD (ed.), *Transnational Parties in the European Union*, Londres, Ashgate, 1998, p. 107.

[18] Groupe du parti populaire européen (démocrate chrétien), *30 années...*, *op. cit*, p. 44.

[19] « Résolution adoptée par la Conférence des chefs de gouvernement et de partis du PPE à Bruxelles, le 13 avril 1991 », *PPE Bulletin*, juin 1991, n° 2, p. 3.

[20] Pierre LETAMANDIA, *La démocratie chrétienne*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 68-69.

[21] Richard CORBETT, Francis JACOBS & Michael SHACKLETON, *The European Parliament*, Londres, Cantermill Publishing, 1995 (third edition), p. 74.

[22] David HANLEY, « The European People's Party : Toward a new Party form ? », *in* David HANLEY, *op. cit.*, p. 193.

[23] Pour une description détaillée des étapes, nous renvoyons à l'ouvrage de référence de Thomas JANSEN, *The European People's Party. Origins and Development*, Londres, Macmillan, 1998.

[24] Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une Assemblée transnationale*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999.

[25] Il fait cependant partie de l'Union démocratique européenne.

[26] *La Libre Belgique*, 4 février 2000.

[27] *Le Matin*, 10 février 2000.

[28] *La Libre Belgique*, 11 février 2000.

[29] *Le Monde*, 8 février 2000.

[30] En dépit du fait que dans le programme d'action PPE 1999-2004, il était stipulé : « Nous sommes fermement opposés à tous les extrémismes, qu'ils soient de droite ou de gauche ». PARTI POPULAIRE EUROPÉEN, *En route vers le 21e siècle. Programme d'action PPE 1999-2004 adopté par le XIIIe congrès du PPE*, 1999, p. 2.

[31] David HANLEY, *op. cit.*, p. 196.

[32] Jean-Dominique DURANT, *op. cit.*, p. 295.

[33] EUROPEAN PEOPLE'S PARTY, *Statutes*, 1999, p. 1-2.

[34] En dépit du recentrage des partis sociaux-démocrates européens, la tonalité était très anti-socialiste : « Le PPE est décidé à s'opposer fermement aux tentatives d'introduire un programme socialiste en Europe. Nous poursuivrons la lutte pour la liberté, la prospérité et la sécurité à l'intérieur de l'Union européenne et dans toute l'Europe. Nous appelons à une prise de position ferme face au socialisme. Le PPE est fier du rôle qu'il a joué dans la conception de l'Europe et dans le suivi de son développement. Nous poursuivrons cette tâche. Nous lutterons contre les socialistes dont les politiques voueraient à l'échec cette réalisation fondamentale, qui s'est traduite par la plus longue période de liberté, de paix et de prospérité dans l'histoire de l'Europe ». PARTI POPULAIRE EUROPÉEN, *En route...*, *op. cit.*, p. 4.

Le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs
De la coopération à l'intégration

Camilla SANDSTRÖM

1. Introduction

Les partis politiques ont joué un rôle important comme agents d'intégration dans le contexte de l'Etat-nation, il est dès lors à peine surprenant que les hommes politiques comme les chercheurs aient eu les mêmes attentes en ce qui concerne le rôle et le développement des partis politiques au niveau européen [1]. Même si les premières élections directes du Parlement européen en 1979 ont été décevantes à cet égard, elles ont poussé les trois grandes familles politiques en Europe, socialiste, démocrate chrétienne et libérale, à établir des structures partisanes embryonnaires dans les années soixante-dix. Leur constitution a marqué le début du processus de transanationalisation des partis politiques en Europe. Ce processus initialement lent a connu une relance avec l'achèvement du marché unique européen et la ratification du traité de Maastricht, qui a mené à l'établissement des partis politiques européens au début des années quatre-vingt-dix. On envisage une autre étape de développement des partis européens qui commencerait avec l'introduction du statut des partis européens, comprenant un financement européen des partis dans le traité de Nice.

En dépit de leur développement organisationnel, les partis européens ne sont pas encore capables de remplir la fonction principale inscrite dans le traité de Maastricht, celle d'agent d'intégration dans son acception traditionnelle. La liaison entre l'électorat européen et les partis est faible. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. L'absence de parlementarisme, entravant les canaux normaux d'activités partisanes dans le système politique de l'Union européenne, n'est qu'un exemple. Mais tel l'Etat-nation qui a montré plus de ténacité que prévu, les partis nationaux ont réussi à préserver leur autonomie par rapport aux partis européens. Et, lorsqu'on les compare à leurs homologues nationaux, les partis européens manquent d'homogénéité et de cohésion, facteurs généralement considérés décisifs dans les discussions concernant le rôle des partis européens [2].

Selon plusieurs chercheurs, ce fut particulièrement problématique pour l'ELDR. Etant donné l'histoire du libéralisme européen et ses différentes versions individualistes, illustrées par l'existence de plusieurs partis dans un même Etat, le parti européen des

libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) est considéré en général comme plus hétérogène que le PSE et le PPE. A partir de la moitié des années soixante-dix, le parti a cependant procédé à des changements organisationnels internes en vue de faire face à ses divisions idéologiques. Ces changements, à leur tour, ont généré un phénomène d'intégration interne et, aujourd'hui, les leaders de l'ELDR préparent des modifications statutaires destinées à approfondir ce processus.

Partant du principe que l'évolution organisationnelle des partis dépend du développement institutionnel et constitutionnel de son environnement, de son histoire et du projet initial de parti, ce chapitre se propose de décrire et d'analyser l'évolution organisationnelle de l'ELDR. La question principale est la suivante : dans quelle mesure l'intégration des différentes dimensions de l'organisation partisane européenne – les organisations partisanes nationales, le groupe du Parlement européen et l'organisation transnationale de partis – a-t-elle permis d'accomplir la principale fonction des partis politiques au niveau européen, c'est-à-dire de contribuer au processus d'intégration européenne ?

2. Les facteurs internes et externes contribuant au développement organisationnel du parti

Le développement des partis politiques nationaux est étroitement lié aux évolutions institutionnelles et constitutionnelles de leur contexte respectif [3]. Le système électoral, les règles de vote, les lois de financement, la distribution du pouvoir entre le Parlement et le gouvernement sont autant de conditions qui déterminent le contexte auquel les partis politiques doivent s'adapter pour contrôler leur environnement. Il est donc raisonnable de penser que les organisations et activités partisanes européennes sont façonnées par la structure du système politique de l'Union européenne. Mais quel type de système politique est l'Union européenne? Formellement, l'Union européenne possède des traits intergouvernementaux et supranationaux. Mais les structures formelles de l'Union ne reflètent pas son mode de fonctionnement réel. De manière informelle, elle apparaît plutôt comme une structure à plusieurs niveaux, caractérisée par un « mode de gouvernance en réseaux », dans laquelle « les pouvoirs formels sont amenuisés par des négociations et des consultations à différentes échelles » [4]. Dès lors que l'Union européenne est caractérisée par ce mode de gouvernance, elle fournit aux partis politiques un environnement substantiellement différent de l'Etat unitaire. Nous sommes donc en droit de penser que ces facteurs se reflètent d'une certaine manière dans la façon dont les partis s'organisent au niveau européen et, par conséquent, dans les fonctions des partis.

A côté des facteurs externes auxquels les partis doivent s'adapter, plusieurs facteurs internes exercent une influence sur la structure organisationnelle des partis et sur leur cohérence. Selon Angelo Panebianco, « chaque organisation porte les marques de sa genèse, des décisions politico-administratives cruciales de ses fondateurs, des décisions qui ont modelé l'organisation » [5]. Si les initiatives fondatrices du parti sont dirigées depuis le centre (pénétration territoriale), ceci préfigure, dès le début, un parti plus cohérent. Si l'initiative provient de la périphérie (diffusion territoriale), nous pouvons par contre nous attendre à des structures fédérales moins centralisées, avec

plus de conflits internes de *leadership* [6]. La présence ou l'absence d'institutions de soutien externes est un autre facteur pertinent quant à la cohérence interne mais aussi à l'égard de la légitimité du parti. Même si Angelo Panebianco a surtout les syndicats en tête, des institutions externes, telles les Internationales de partis, ont une importance dans le cas des partis européens [7].

L'idéologie joue, bien sûr, un rôle déterminant pendant la phase de formation de l'organisation au sens où elle fonde l'identité collective. Cependant, l'idéologie n'est pas suffisante pour garantir la survie du parti. Selon Angelo Panebianco, le parti doit aussi être capable de distribuer des « incitants » tant sélectifs (positions de prestige, possibilités internes de carrière) que collectifs (sentiment d'appartenance) à ses membres et à ses partisans en vue de développer des « intérêts organisationnels ». Ce processus de consolidation ou d'institutionnalisation de l'organisation signifie que le parti n'est plus seulement un instrument pour réaliser certains objectifs, mais qu'il devient important en lui-même [8]. Cette évolution suppose au moins un degré d'autonomie du parti par rapport à son environnement, ce qui peut dès lors changer la distribution du pouvoir entre les secteurs internes du parti. Pour mesurer le processus d'institutionnalisation ou le degré d'autonomie du parti, nous appliquerons le modèle présenté en 1983 par Oscar Niedermayer et développé plus tard par Thomas Dietz [9]. Ce modèle propose un développement de la coopération partisane commençant par une interaction très faiblement organisée entre les partis membres jusqu'à un organe politique entièrement intégré. Le modèle distingue trois phases d'interaction : les étapes de contact, de coopération et finalement d'intégration. Les indicateurs mesurant la fréquence d'interaction et donc le niveau d'intégration montrent à quel point l'autonomie des partis nationaux a été réduite en faveur du parti européen. Le premier indicateur met en évidence la fréquence de la communication permanente. Le deuxième indicateur prend en considération le développement organisationnel du parti. On suppose que l'introduction de l'adhésion individuelle, une structure décisionnelle fédérale et l'usage de symboles communs affectent la distribution du pouvoir entre l'ELDR et les partis nationaux. Un autre indicateur important, ajouté au modèle Niedermayer par Thomas Dietz, concerne le financement du parti, c'est-à-dire son degré d'autofinancement. Le troisième indicateur concerne la formulation de politiques communes. Le modèle Niedermayer/Dietz ne prend pas en compte le degré de correspondance entre les normes statutaires du parti et la structure réelle du pouvoir. Selon Angelo Panebianco, la correspondance devrait être plus grande dans un parti plus intégré, « [...] cela ne signifie pas que les statuts décrivent avec précision la distribution réelle du pouvoir, mais plutôt le fait que les acteurs dans les positions dominantes du parti s'y trouvent parce que leur autorité est formellement reconnue et non parce qu'ils jouent, par exemple, des rôles importants en dehors de l'organisation » [10].

Tableau 1
Les indicateurs mesurant le niveau d'intégration

1.	*La communication permanente*
2.	*L'organisation permanente*
	L'organisation permanente
	La possibilité d'adhésion individuelle
	L'existence des sous-unités
	L'incorporation des sous-unités dans la prise de décision
	La composition des congrès, conseil, bureau (*managing board*), réunions des leaders
	La prise de décision au congrès, au conseil, au bureau (*managing board*), dans les réunions des leaders
	L'aire de compétence
	L'utilisation des symboles communs
	Les ressources financières propres
3.	*La formulation de politiques communes*

Nous développerons les indicateurs à tour de rôle et nous analyserons ensuite les relations entre les secteurs internes du parti, particulièrement les rapports entre le parti ELDR, le groupe parlementaire et les partis nationaux.

3. L'ELDR : fondement et développement

Les racines de l'ELD/ELDR remontent à l'Internationale libérale, au mouvement libéral pour l'Europe unie (MLEU) et au groupe libéral (ou plutôt des individus dans ce groupe) formé dans l'assemblée européenne qui a précédé le Parlement européen. L'Internationale libérale (IL), qui en dépit de son nom regroupe principalement des partis européens, a commencé à promouvoir durant les années soixante les élections directes du Parlement européen et a favorisé ainsi le développement de liens plus étroits entre partis libéraux issus des Etats membres de la Communauté européenne. Comme les élections directes du Parlement européen s'approchaient, le congrès de l'IL a pris l'initiative de former une organisation de partis libéraux en 1972 [11]. Les fondateurs de la fédération ont été confrontés à un dilemme qui n'a pas disparu : ce dilemme est issu de l'hétérogénéité idéologique qui caractérise les forces libérales en Europe. Inviter un autre parti pour gagner en nombre de voix et en poids peut tant indisposer un autre parti membre potentiel qu'occasionner une perte de cohérence idéologique. Comme l'histoire de l'ELD/ELDR est aussi l'histoire de ses partis membres, les problèmes relatifs à la composition de l'ELDR illustrent parfaitement ce dilemme.

Les débats à propos de l'identité de la fédération – devait-elle être une organisation libérale de gauche ou centriste ? – ont caractérisé le congrès fondateur et sont restés un thème récurrent durant les premières années : le choix du nom en témoigne. Au congrès inaugural de Stuttgart en mai 1976, le mot « démocratique » a été ajouté au titre originel afin d'ouvrir la fédération à un plus grand nombre de partis, et spécialement à ceux qui doutaient du mot « libéral » [12]. Comme cela signifiait l'adoption d'une position plus centriste ou libérale de droite, les partis plutôt orientés

à gauche ont hésité ou décidé de ne pas adhérer à la fédération. Sur les quatorze partis invités à Stuttgart par Gaston Thorn, président de l'Internationale libérale et Premier ministre luxembourgeois, et Hans-Dietrich Genscher, leader du FDP et ministre des Affaires étrangères de la République fédérale allemande, cinq ont décidé de ne pas adhérer immédiatement à la fédération, en raison des controverses idéologiques, mais aussi des intérêts nationaux. Les libéraux de gauche français du MRG (Mouvement des radicaux de gauche) ont décidé de retirer leur candidature pour protester contre l'acceptation comme membre du parti républicain français (PR). Le MRG a adhéré plus tard, mais il a décidé de quitter l'ELD en 1978 parce qu'il était opposé au PR dirigé par le président Giscard d'Estaing. Les libéraux britanniques éprouvaient également un malaise à l'idée d'appartenir à la même fédération que le PR, un parti qui a eu des liens avec les conservateurs britanniques et, qui plus est, n'était pas membre de l'IL mais était proche idéologiquement du néo-gaullisme français [13]. Un autre exemple de dilemme idéologique au sein de l'ELD/ELDR a été la difficulté pour le parti de gauche hollandais D'66 d'adhérer à la fédération, dû au fait qu'il était opposé au niveau national au droitier Volkspartij voor Vrijheid and Democratie, VVD. D'66 n'a adhéré qu'en 1994. Un autre parti fondateur qui a eu des problèmes avec la position idéologique de l'ELD est la Radikale Venstre danois (DRV). Il a quitté la fédération en 1997 pour des raisons politiques, surtout à cause des divergences de vues concernant le développement de la Communauté européenne et le passé pacifiste du parti [14]. Néanmoins, le DRV a rejoint l'ELDR en 1992 après de longues et prudentes délibérations. En somme, le désir de s'élargir le plus possible et d'être présent dans tous les Etats membres de l'Union européenne et, de l'autre côté, la nécessité de former une force idéologique cohérente, représentent depuis le début un périlleux exercice d'équilibre, influençant tant les débats que la composition de l'ELDR.

En 1979, avant les premières élections du Parlement européen, l'ELD comptait onze membres : deux partis en Belgique, en France, et en Italie et un parti dans les autres Etats membres à l'exception de l'Irlande. A l'occasion de l'élargissement de la Communauté à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, le minuscule parti libéral de Grèce, Eleftherios, devint membre en 1984, rejoint en 1986 par le PRD espagnol (parti de la réforme démocratique). Après quelques hésitations, le PSD portugais (parti social démocrate) décida aussi de devenir membre en 1986. Comme le PSD était proportionnellement plus important au niveau national que tout autre parti membre, il devint une force dominante au sein de l'ELD. Cette situation imposa des changements au niveau de l'ELD pour s'adapter à son nouveau membre : ils se reflétèrent une fois de plus dans son nom. Après l'ajout du mot « réformiste », le nouveau nom, Fédération des partis européens libéraux démocrates et réformateurs, fut adopté lors du congrès de 1986. L'enthousiasme né de l'adhésion de ce nouveau membre fit vite place à la déception lorsque le PSD quitta l'ELDR pour le PPE démocrate chrétien, plus important. Des partis membres comme les Hollandais D'66 et le PRL belge proposèrent au congrès de 1997 d'opter pour une dénomination plus simple : le Parti européen libéral et démocrate, ELDP [15]. La proposition fut rejetée mais le parti se présenta lors la campagne électorale de 1999 sous le label de libéraux démocrates européens.

Lors du troisième élargissement de la Communauté européenne, l'ELDR amorça des contacts avec les partis libéraux des anciens pays de l'AELE : les partis libéraux d'Autriche, de Finlande et de Suède entrèrent dans la fédération après l'adhésion de leur pays. De nouveau, l'élargissement complexifia la composition de la fédération. deux de ces partis, les partis du centre suédois et finlandais, avec leur fondement agrarien et leurs divisions internes concernant l'adhésion à l'Union européenne, apportèrent un nouveau lot d'eurosceptiques au sein de l'ELDR.

A l'approche de l'élargissement de l'Union européenne à l'Est, l'ELDR suivit une stratégie similaire. S'il fut difficile d'identifier les partis libéraux en Europe occidentale, la situation s'avéra encore plus compliquée dans les nouvelles démocraties d'Europe orientale. Des contacts préliminaires, une conférence annuelle Est-Ouest et un « *outreach program* » chargé de suivre les visites et initiatives libérales en Europe centrale et orientale favorisèrent l'adhésion de nouveaux membres et affiliés de tous les pays candidats, à l'exception de la Pologne [16]. Auparavant, une des conditions préalables à l'adhésion était que le pays du parti candidat soit membre de la Communauté européenne. En 1995, l'ELDR décida de permettre aux partis affiliés de poser leur candidature en tant que membre à part entière après une période de deux ans, manifestation de l'engagement idéologique en faveur du processus d'élargissement de l'Union européenne. Cet engagement inclut aussi les pays des Balkans qui n'étaient pas encore candidats à l'Union européenne.

En ce qui concerne les sous-unités, l'ELDR prévoit dans ses statuts une place pour les jeunes, le Liberal and Radical Youth Movement of the European Union (LYMEC). Ce mouvement a été fondé en 1976 en tant qu'organe européen autonome, issu du pilier européen de la Fédération mondiale de la jeunesse radicale et libérale (WFLRY, plus tard IFLRY). Il a un statut équivalant à un parti membre dans les affaires internes du parti [17]. Un réseau des Femmes libérales fut aussi créé à la fin des années quatre-vingt-dix.

Depuis son congrès de 2000, l'ELDR compte trente-huit membres et partis affiliés. De ces partis, neuf sont membres depuis le début et forment un noyau plutôt stable et influent [18]. Néanmoins, l'ELDR pâtit de l'absence de membres issus des grands pays de l'Union européenne, la majorité de ses membres provenant de pays plus petits d'Europe du Nord. Ainsi, en 1999, le seul parti membre français, le parti radical, quitta l'ELDR en faveur du PPE. L'ELDR essaya de rétablir des contacts avec d'autres partis français, sans succès apparemment. Le chevauchement idéologique avec le PPE, combiné à un pouvoir plus grand d'influer sur l'agenda de l'Union européenne, peut expliquer la faible représentation de l'ELDR en France et dans les autres pays du Sud de l'Europe.

L'histoire de l'ELDR, faite d'adhésions et de retraits, est l'exemple même d'un problème de consolidation de l'organisation. Comme l'ELDR est un parti relativement petit dans l'arène européenne, il n'a jamais été en position de distribuer à une large échelle des récompenses sélectives. L'intérêt organisationnel qui, selon Angelo Panebianco [19], est une garantie de survie des organisations, semble faible. Les débats internes à propos de l'identité idéologique des partis, surtout au début, minèrent les possibilités de créer une identité commune. Mais au fil des ans, le nombre de membres et de partis affiliés augmenta. La convergence croissante entre l'identité et

les membres de l'ELDR, comme dans d'autres organisations libérales (l'Internationale libérale), joua un rôle important dans la constitution d'un système de reconnaissance mutuelle, qui « décide quels partis nationaux perçoivent eux-mêmes leurs homologues à travers les frontières, maintenant sinon créant par là l'image collective d'une famille de partis » [20]. Actuellement, l'ELDR occupe une meilleure position au sein du Parlement européen et peut revendiquer des postes politiques. Même si l'identité idéologique s'est renforcée peu à peu, le prochain élargissement de l'Union européenne risque de créer des problèmes à cet égard. Une manière de les gérer est d'établir une organisation chargée de résoudre ces difficultés. Nous verrons dans quelle mesure l'ELDR a accompli cette tâche.

4. La structure de l'ELDR

Si l'Internationale libérale et le MLEU, prédécesseurs de l'ELDR, ont fourni un cadre propice aux contacts et à la consultation, suivant les termes d'Oskar Niedermayer, le degré d'interaction augmenta lors de la création de l'ELD, en 1976. La coopération partisane libérale évolua ainsi de la phase de contact à celle de coopération. La fédération ELD fut établie afin de développer une organisation partisane adaptée à une future Union européenne dotée de structures fédérales [21]. Dès le début, l'ELD adopta une structure fédérale permettant pour la première fois une prise de décision à la majorité qualifiée et, depuis 1991, les décisions sont prises à la majorité simple. Nous retrouvons, selon le modèle d'Oskar Niedermayer, l'indicateur d'un niveau d'intégration avancé. Mais, comme la fédération ne peut que recommander à ses membres de suivre les objectifs politiques communs, la structure fedérale n'a jamais été tout à fait exploitée. Les négociations entre partis pour dégager un consensus sont devenues la principale méthode permettant de trouver des accords communs. La possibilité de prendre des décisions à la majorité a contribué à une procédure décisionnelle plus efficace puisqu'il est préférable pour chaque acteur de trouver un compromis plutôt que d'être mis en minorité. Même si les règles formelles de vote sont pertinentes, la culture de consensus, qui s'étend au processus décisionnel européen dans son ensemble, se reflète dans le parti ELDR. Le traité de Maastricht et son article sur les « partis politiques européens » offriront une nouvelle motivation à l'ELDR pour transformer la fédération en parti en 1993. Les leaders des partis membres sont arrivés à la conclusion que les statuts de l'ELDR étaient plus qu'adéquats pour remplir les conditions du traité de Maastricht [22]. La seule proposition du congrès de Torquay de 1993 a été de remplacer dans les statuts le mot « fédération » par celui de « parti ». Aucun transfert de pouvoir des partis nationaux vers le parti européen n'a été envisagé. Même si la transformation de la fédération en parti a été perçue comme un simple changement de nom, l'ELDR a continué à entreprendre graduellement des changements organisationnels et à mettre en œuvre des règles déjà établies qui, selon les critères d'Oskar Niedermayer, ont favorisé l'interaction et, en conséquence, l'institutionnalisation du parti.

Les buts politiques de la fédération ELD était déjà bien décrits dans les statuts de 1976, avec comme principal objectif de coordonner les élections européennes. Au fil des ans, ils se sont élargis à un engagement idéologique : renforcer les mouvements libéraux, démocratiques et réformateurs dans l'Union et à travers toute l'Europe. Des

objectifs organisationnels sont également précisés, pour stimuler la communication sur les matières européennes et par ce biais développer des relations de travail étroites entre les partis membres, les groupes parlementaires nationaux, le groupe ELDR au Parlement européen et les groupes libéraux des autres forums parlementaires transnationaux.

A l'origine, l'ELD n'avait que deux organes officiels, le congrès et le comité exécutif. En 1993, le conseil a remplacé le comité exécutif et un nouvel organe a été créé, le bureau. Pour faire face à l'importance accrue des réunions du Conseil européen, les rencontres informelles entre les leaders partisans ont été formalisées en 1995.

A. Le congrès

Les activités du congrès n'ont pas varié depuis les statuts d'origine. Le congrès peut prendre des décisions dans tous les domaines de compétence de l'Union européenne. Il peut également décider dans toutes les matières, reconnues à l'unanimité de ses membres comme étant de sa compétence. De plus, il peut délibérer et s'exprimer sur toutes les propositions soumises par ses membres. Comme le congrès se réunit chaque année, il est très impliqué dans le processus de formation des politiques. Entre les élections européennes, il concentre en général son travail sur des thèmes variés, comme par exemple le chômage et les nouvelles technologies de l'information. En période préélectorale, il amende et vote le manifeste électoral européen. En dépit du rôle formel du congrès, les préparations longues et minutieuses nécessaires, surtout à cause du grand nombre des délégués (437 au congrès de 2000) et les nombreuses langues utilisées font qu'il lui est difficile de jouer un rôle identique à celui des congrès nationaux.

Si les activités du congrès restent les mêmes, sa composition a été modifiée en vue d'inclure les partis affiliés et les groupes libéraux issus d'autres enceintes parlementaires, s'ouvrant à tous les acteurs libéraux d'Europe [23]. Le nombre de représentants au congrès est de six par pays. S'il existe plus d'un parti, le nombre de délégués est déterminé proportionnellement au poids électoral respectif lors des dernières élections européennes. Enfin, peuvent participer au congrès tous les députés du groupe ELDR au Parlement européen, les membres du conseil et dix représentants du LYMEC. Les partis affiliés ont deux représentants et les groupes libéraux, démocrates et réformateurs des autres assemblées parlementaires européennes en ont un. L'IL a également le droit à un délégué, mais seulement à titre d'observateur.

Les décisions se prennent de plus en plus à la majorité simple. L'acceptation de cette méthode par les membres indique une nouvelle étape dans le processus d'intégration interne. Au congrès de Berlin en 1999, lors des votes relatifs à l'élaboration du manifeste électoral, elle fut de rigueur à plusieurs reprises, notamment sur des questions sensibles, comme par exemple la politique agricole commune. Suite à cela, un parti, le Keskusta finlandais, a décidé de voter contre l'ensemble du manifeste à la fin du congrès. D'autres partis ont exprimé verbalement leur insatisfaction à l'égard des divergences entre la version finale et la version négociée. On pourrait donc affirmer que la majorité simple a été acceptée et respectée par tous les partis, sauf un. Le manifeste électoral commun est rarement utilisé dans les campagnes électorales au niveau national, ce qui pourrait en

mettre en question la pertinence. Mais comme le manifeste devient progressivement une base programmatique du groupe ELDR au Parlement européen, il ne faut pas sous-estimer son importance [24].

Un changement statutaire annoncé concerne la procédure de vote au congrès. Comme certains partis ne peuvent se permettre d'envoyer tous leurs délégués à chaque congrès de l'ELDR, ils ont proposé d'introduire un système de « transfert de voix » à la place du système actuel, un homme – un vote. Dans un pareil système, un délégué peut accumuler plusieurs voix afin « tant de renforcer le processus démocratique que d'améliorer les coûts-bénéfices » [25]. Ce changement indique non seulement que la participation à une fédération européenne coûte aux partis nationaux, mais aussi qu'ils trouvent important d'exercer leurs pouvoirs formels lors des congrès.

B. Le conseil

Le congrès élit le conseil, dont les membres sont le président, deux délégués de chaque parti membre, un membre supplémentaire par tranche de 500 000 votes obtenus lors des dernières élections européennes, les membres de la Commission européenne appartenant à un parti membre, un membre du LYMEC, membre du bureau *ex officio*, un membre de chaque parti affilié et finalement un observateur des autres groupes parlementaires libéraux et de l'IL. Le conseil se réunit au moins trois fois par an et est habilité à parler et agir au nom du parti entre les congrès [26]. Bien qu'il ait un rôle politique, le conseil n'est pas à même d'exercer une influence efficace à cause du très grand nombre de délégués (72 en 2000) combiné à une faible fréquence des réunions, ce qui constitue les raisons principales de la constitution d'un nouvel organe, le bureau.

C. Le bureau

Entre les réunions du congrès et du conseil, le bureau remplit la fonction exécutive. Il a un rôle politique et une réelle possibilité d'influence, étant chargé de la représentation du parti entre le congrès et le conseil. Il est composé de membres ayant un droit de vote : le président, quatre vice-présidents, le trésorier et le président du groupe ELDR. Les membres sans droit de vote sont les présidents honorifiques du parti ELDR, les secrétaires généraux du parti et du groupe ELDR et le président du LYMEC.

En somme, les changements survenus impliquent un transfert de pouvoir du niveau national au niveau supranational, surtout l'usage élargi du vote à la majorité. Mais certains changements vont dans la direction opposée. Etant donné l'importance accrue du Conseil européen, comme organe suprême de prise de décision en ce qui concerne les matières de l'Union européenne à moyen et long terme, le parti a commencé à organiser les réunions des leaders partisans, qui se tiennent préalablement au Conseil européen. Même si les dirigeants des partis libéraux avaient l'habitude de se rencontrer depuis 1964, rien ne fut formellement institutionnalisé avant 1995. La réunion des leaders de l'ELDR s'est ainsi imposée comme organe décisionnel significatif, coordonnant les politiques dans les matières européennes. A la différence des autres organes décisionnels du parti, caractérisés par un principe fédéral (la prise de décision à la majorité), les décisions y sont normalement prises à l'unanimité. Ceci

indique non seulement l'importance des décisions prises par les leaders libéraux, mais aussi la résistance des partis membres à renoncer à leur souveraineté nationale. En comparaison avec le PPE et le PSE, où la réunion des leaders est devenue en pratique l'organe suprême de coordination grâce à leur influence dans le Conseil européen, les rencontres des leaders de l'ELDR n'ont pas le même rôle. Comme les partis libéraux sont relativement petits et rarement en position de nommer un Premier ministre, la présence libérale, et donc ses possibilités d'influencer le Conseil européen sont plutôt réduites. Les incitants à participer aux réunions des leaders sont donc faibles; les tentatives de « relancer » ou de « donner un nouveau souffle » aux réunions des leaders ont pourtant eu pour effet d'accroître la participation des leaders des partis libéraux depuis 1998.

D. L'affiliation individuelle

A défaut de label partisan, l'ELDR est, à ce jour du moins, plus transnational que supranational : il n'est pas composé d'individus et de sections locales, mais de partis nationaux. Ceci a des implications sur la répartition du pouvoir entre les parties et le tout. Depuis la transformation de la fédération en parti en 1993, une discussion s'est ouverte sur l'affiliation individuelle. Le LYMEC l'a déjà prévue. En 1996, le FDP allemand, le D'66 hollandais et le conseil de l'ELDR proposèrent au congrès de Vienne de permettre à des individus de devenir membre. Le VLD belge et les libéraux autrichiens estimaient qu'un pareil changement ne pouvait être accepté sans une discussion plus large sur toutes ses implications. La proposition fut donc rejetée mais elle refit surface lors du congrès de Bruxelles de 1997. Une groupe de travail en discuta et son président, Lord Alderdice conclut : « Il était clair qu'il existait deux points de vue divergents sur la question de l'affiliation individuelle... Il y avait par exemple des anxiétés considérables qu'un tel développement affecte les partis membres, les affaiblissant d'une certaine manière. Il y aurait en même temps le risque que des éléments incontrôlables demandent leur affiliation, alors qu'ils ont été rejetés de partis membres ou qu'ils n'ont pu obtenir le soutien de leurs idées ou de leurs vues » [27]. Bel exemple de la réticence des partis membres à perdre de leur autonomie en faveur de l'ELDR. Ceux qui soutenaient cette idée suggérèrent la création d'une section séparée pour les membres individuels, spécialement pour les libéraux de pays sans parti membre. Elle pourrait aussi inclure par exemple des membres individuels du Parlement européen, tel le leader du groupe ELDR, Pat Cox, qui s'était présenté comme indépendant lors des élections et n'est donc pas membre de l'ELDR selon l'acception des statuts. Malgré le clivage interne, cet aspect fut rediscuté au congrès ELDR de 2000, dans la perspective que le congrès 2001 vote les changements statutaires nécessaires [28].

E. Les ressources financières de l'ELDR

Un autre indicateur important ayant trait au degré d'intégration d'une fédération concerne ses modalités de financement [29]. Jusqu'à présent, les ressources financières de l'ELDR proviennent principalement de deux sources. Les partis membres sont tenus de payer une cotisation annuelle, un montant fixe identique pour tous les partis membres ou affiliés. Ils paient une contribution supplémentaire proportionnelle à leur

nombre de délégués au conseil. L'autre source principale est la contribution annuelle du groupe ELDR au Parlement européen qui, pour l'année 2000, représente 42% du budget total. A ces deux sources s'ajoutent des donations. Par rapport aux années précédentes, le budget de l'ELDR a considérablement augmenté. De 87 000 euros en 1982 [30], le budget total de l'ELDR est passé à 342 000 euros en 2000, soit quatre fois plus qu'au début des années quatre-vingt. Ceci doit évidemment être mis en relation avec l'accroissement du nombre de partis membres. Comparé au budget des partis nationaux, le budget de l'ELDR est relativement modeste. Trop réduit, par exemple pour mettre sur pied un secrétariat plus important et plus efficace. L'ELDR partage ses bureaux et ressources organisationnelles avec le groupe ELDR dans le bâtiment du Parlement européen à Bruxelles et il dispose actuellement de quatre employés, deux directs et deux autres via le Centre d'études [31]. Cette absence de ressources propres est une restriction qui affecte considérablement le travail quotidien, et spécialement les possibilités de maintenir une structure bureaucratique susceptible de veiller à la cohérence structurelle du parti. C'est une des raisons pour laquelle le parti doit opérer des changements organisationnels internes pour «mieux adapter le parti à une situation financière plus dure» [32]. A l'instar des systèmes de financement public de partis qui existe dans la plupart des pays membres, les fédérations européennes ont proposé d'être financées en partie par le budget de l'Union européenne. Le financement public est vu comme un des moyens de renforcer leurs relations avec d'autres groupes politiques de la société et spécialement avec les groupes du Parlement européen.

F. Le profil politique et le programme de l'ELDR

Selon Simon Hix et Christopher Lord, l'environnement stratégique des partis politiques dans l'Union européenne a deux dimensions fondamentalement inconciliables: la dimension traditionnelle gauche-droite (bien connue de l'électorat national) et la dimension intégration-souveraineté qui concerne les attitudes à l'égard du processus d'intégration européenne. Afin de réduire les conflits internes entre partis membres de la même famille politique, le PPE et le PSE semblent préférer la compétition sur l'axe gauche-droite [33]. Cela a néanmoins provoqué des problèmes au sein de l'ELDR. Comme il existe différentes formes du libéralisme politique – une branche radicale, mettant l'accent sur les libertés politiques et sociales, s'est opposée à une branche plus à droite, défendant la liberté économique [34] – les problématiques gauche-droite ont été une source de conflits, affaiblissant la cohésion interne de l'ELDR. Quant à la seconde dimension, la majorité des partis membres ont toujours présenté une forte cohésion autour du projet fédéral européen. Mais, nous l'avons déjà mentionné, les partis nordiques du centre, avec leurs racines agrariennes et leur rejet du processus d'intégration, ont apporté une tonalité eurosceptique dans l'ELDR, augmentant l'hétérogénéité dans la dimension de l'intégration.

Les idées principales de l'ELDR à propos de l'Union européenne et du processus d'intégration auxquelles tous les partis membres doivent souscrire, ont été adoptées au congrès constituant de Stuttgart. La déclaration de Stuttgart (1976) contient cinq points: une garantie des droits de l'homme politiques et civils, une constitution démocratique basée sur les principes de séparation des pouvoirs, de vote à la majorité

et de la protection des minorités, une croissance économique stable et équilibrée, une politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que la liberté des individus, l'égalité des chances pour tous et la libre compétition des idées et des partis en tant que composantes indispensables d'une société démocratique.

A en juger par les programmes, les déclarations de congrès et les manifestes électoraux, les idées principales de la déclaration de Stuttgart reviennent constamment dans les textes : elle a servi de point de départ commun lors de l'élaboration des programmes politiques et des manifestes. Les manifestes électoraux comprennent des déclarations concernant les problèmes actuels de l'Union européenne, mais aussi des principes libéraux fondamentaux : certains d'entre eux sont de véritables programmes politiques et pas de simples plates-formes électorales.

Les tendances idéologiques divergentes à l'intérieur de la famille partisane libérale se révèlent surtout à propos des problématiques économiques et sociales. Si les déclarations qui concernent, par exemple, le développement institutionnel de l'Union européenne sont assez précises pour servir de fil conducteur politique à un parti, les textes relatifs aux problèmes économiques sont plutôt vagues sinon même ambigus. Les divergences internes sur les thématiques gauche-droite ne sont cependant pas si inhabituelles. Il est courant aussi au niveau national de retrouver deux ailes idéologiques dominantes à l'intérieur des partis. La contradiction entre ces deux ailes était plus importante dans l'ELDR que dans les partis nationaux mais à en juger par la comparaison entre les manifestes et les débats des congrès de Torquay en 1993 et de Berlin en 1999, qui ont voté les manifestes électoraux, les deux ailes du libéralisme apparaissent plus clairement à l'époque du premier congrès que lors du second : une convergence s'est produite non seulement à l'égard du développement de l'Union européenne, mais aussi des thématiques traditionnelles gauche-droite. La comparaison montre aussi que le parti a développé un mécanisme remarquablement sophistiqué de construction du consensus, contribuant à la cohésion interne du parti [35].

5. L'ELDR : de la coopération à l'intégration

Le degré d'interaction au sein de l'ELDR a crû – bien que modérément (tableau 2). Le parti est passé de la phase de contact à celle de coopération avant d'entrer dans la phase d'intégration. Mais il n'a pas encore rempli tous les critères du modèle Niedermayer/Dietz, même s'il va sans doute accepter les affiliations individuelles lors du congrès 2001 et s'il cherche à augmenter la conscience partisane par l'utilisation d'un logo commun sur internet comme sur les cartes de membres. Les critères de formulation des politiques communes suivent une évolution similaire. Les manifestes électoraux et les autres programmes politiques commencent à servir de base au groupe politique du Parlement européen et à se diffuser au niveau national, afin d'assurer une ligne politique commune à l'échelle tant nationale qu'européenne. Le choix, dès l'origine, d'un modèle organisationnel fédéral et non confédéral a favorisé cette évolution.

Tableau 2
Le degré d'interaction de 1949 à 2000

	IL/MLEU 1948/1952-1976	*ELD/ELDR 1976-1993*	*ELDR 1993-*
1. La communication permanente	Oui	Oui, avec une fréquence plus élevée	Oui, avec une fréquence plus élevée
2 Organisation permanente			
L'organisation permanente	Oui	Oui	Oui
La possibilité d' affiliation individuelle	Non	Non	Non
L'existence des sous-unités	Oui	Oui	Oui
L'incorporation des sous-unités dans la prise de décision	Non	Oui	Oui
La composition			
du congrès		Proportionnelle	Proportionnelle
du conseil		Proportionnelle	Proportionnelle
du bureau		Sans règle	Sans règle
de la réunion des leaders		Egalité	Egalité
La prise de décision			
au congrès		Majorité qualifiée	Majorité simple
au conseil		depuis 1991	Majorité simple
au bureau (*managing board*)			Majorité simple
à la réunion des leaders		Sans règle	Unanimité
Le domaine des compétences	Limité	Limité	Limité
L'usage des symboles communs		Oui	Oui, dans une certaine mesure
Les moyens financiers propres		Oui	Oui
3. La formulation de politiques communes	Oui	Oui, un manifeste commun et des programmes politiques	Oui, des programmes plus ambitieux

De manière générale, les caractéristiques de l'ELDR ressemblent à celles des partis dans les Etats fédéraux. Et, au moins formellement, l'organisation partisane est devenue plus autonome par rapport aux partis nationaux. La structure interne de pouvoir n'en demeure pas moins différente de celle des partis nationaux, même si, ici aussi, apparaissent des changements, nous y reviendrons.

6. L'ELDR et le groupe politique au Parlement européen

Un des objectifs de la création de l'ELD/ELDR était de fournir une base politique au groupe libéral du Parlement européen en vue de renforcer sa légitimité et d'accroître ses possibilités d'influence sur le processus d'intégration. Pour plusieurs raisons, la fédération eut du mal à remplir ce rôle d'organisation « extra-parlementaire ». D'abord et surtout parce que le « groupe des libéraux et alliés », prédécesseur du groupe de l'ELDR, existait dès 1953. Le groupe était assez insolite mais les moyens financiers et organisationnels du Parlement européen avaient contribué à l'établissement d'une force libérale indépendante et cohérente au sein de l'institution parlementaire. La création de la fédération, avec ses réunions sporadiques et donc un manque de continuité par comparaison avec l'implication quotidienne du groupe libéral dans les affaires communautaires, n'empiéta guère sur l'indépendance du groupe. L'ELDR se

trouva donc en situation d'infériorité par rapport au groupe, ce qui l'affaiblit dès le début.

Selon Rudolf Hrbek, la fédération souffrit aussi de la distance relative entre deux des partis libéraux les plus importants et le groupe libéral du Parlement européen [36]. A cause du système électoral en Grande Bretagne, les Libéraux démocrates britanniques étaient à peine représentés au Parlement européen. Le FDP allemand, lui, eut les pires difficultés, durant les années quatre-vingt-dix, à dépasser le seuil de 5% prévu par le système électoral allemand et il n'est plus représenté au Parlement européen depuis 1994. Que ces deux partis aient été plus au moins exclus du Parlement, alors qu'ils sont très influents au congrès, trouble l'équilibre interne du pouvoir entre le parti et le groupe parlementaire. L'ambition du parti de diriger le groupe et d'assurer la ligne politique directrice s'en est dès lors trouvée affaiblie. L'introduction d'un système électoral proportionnel lors des élections européennes de 1999 en Grande-Bretagne, a permis aux Libéraux démocrates d'accroître leur représentation de deux à dix députés; ils constituent aujourd'hui la délégation nationale la plus importante du groupe de l'ELDR. Ce qui correspond à la représentation des libéraux britanniques au congrès de l'ELDR.

La loyauté des députés européens envers la fédération est aussi assez faible puisqu'ils sont choisis par leurs partis nationaux respectifs et élus par un électorat national. Plus le parti est institutionnalisé, plus grand est le risque de voir surgir des conflits de loyauté: les députés sont exposés aux pressions croisées d'intérêts partisans divergents, nationaux et supranationaux. En outre, et pas seulement dans les médias, les députés sont censés représenter les intérêts nationaux, attente peu compatible avec la perspective supranationale prépondérante au sein du Parlement européen [37].

Ce faible lien entre les deux organisations et la relative indépendance du groupe se reflétait dans les premiers statuts de l'ELDR où le groupe était considéré comme un organe séparé et non subordonné au parti. Cette situation a changé, formellement du moins. Les statuts actuels spécifient explicitement que le groupe représente le parti ELDR au Parlement européen. Lors de la création du parti, le nom du groupe est devenu « groupe de l'ELDR » afin de manifester la forte connexion qui existe entre les deux. De plus, des efforts sont faits pour renforcer les liens via, par exemple, la publication de bulletins et programmes communs ou l'organisation conjointe de conférences et réunions. Mais, plus important, c'est désormais le parti, et non le groupe seul, qui approuve la composition du groupe dont les membres doivent respecter les dispositions prévues dans les statuts de l'ELDR.

Enfin, le manifeste électoral commun commence à servir de base à l'action commune au Parlement européen. Dans une certaine mesure, l'ELDR devient donc l'organisation extra-parlementaire souhaitée depuis l'origine. Son rôle ne peut toutefois être comparé à celui des partis extra-parlementaires au niveau national. En dépit de l'importance décisionnelle de la réunion des leaders partisans de l'ELDR, l'absence d'influence politique au Conseil européen signifie que le Parlement européen est l'institution focale de l'ELDR. Dans une large mesure, l'ELDR et ses partis membres doivent donc compter sur le groupe libéral du Parlement européen pour influencer le développement de l'Union européenne.

7. L'ELDR et les partis nationaux

Si le lien entre le parti ELDR et le groupe parlementaire s'est renforcé, dans quelle mesure la fédération libérale a-t-elle développé des relations avec ses partis membres? L'une des tâches principales du secrétariat du parti ELDR est de renforcer les contacts avec le groupe de l'ELDR et les partis membres. Ceci se fait traditionnellement par la participation aux congrès des partis nationaux et par l'organisation de conférences et séminaires internationaux qui impliquent des représentants des partis membres. Il réunit aussi régulièrement les secrétaires généraux et des permanents de partis responsables de domaines politiques spécifiques. Aujourd'hui, l'ELDR assure une présence régulière lors des congrès des partis membres, ce qui permet de faire connaître l'ELDR aux militants nationaux.

Pour intensifier les rapports entre le parti ELDR et les partis nationaux, la fédération libérale a organisé à plusieurs reprises des séminaires ayant comme but de promouvoir des contacts étroits spécialement entre les partis nationaux et le groupe ELDR. En janvier 1993, les présidents des groupes libéraux démocratiques et réformateurs des parlements nationaux se rencontrèrent à Bruxelles, à l'invitation de l'ancien président du groupe ELDR au Parlement européen, Yves Galland, et du président de la fédération ELDR, Willy De Clercq. Plusieurs propositions furent adoptées afin d'améliorer la coopération entre les niveaux européen et national afin de lancer des actions communes et d'assurer un flux permanent d'informations. A cause des faibles ressources financières et organisationnelles engagées, du peu d'intérêt et de temps accordé par les personnes impliquées dans le processus, les propositions adoptées ne connurent qu'une application limitée. En mai 1997, une tentative d'amorcer un «nouveau partenariat» entre les députés nationaux et européens eut plus de succès. L'ELDR lança aussi, en coopération avec le groupe, un programme des visites parlementaires, permettant à dix députés de partis membres des PECO de suivre chaque année les travaux à Bruxelles et à Strasbourg.

Au vu du processus d'intégration en cours, caractérisé par une interdépendance croissante des arènes politiques nationale et européenne, il est devenu important pour les partis nationaux de coordonner leurs positions politiques dans le cadre du système politique européen embryonnaire. L'ELDR a, dans une certaine mesure, assisté les partis nationaux dans cette évolution en créant un forum où ils ont l'occasion de coopérer. En ce sens, le parti ELDR commence à être reconnu comme un organe politique au niveau européen.

Dernier signe de l'importance accrue de l'ELDR en tant qu'unité partisane: l'intérêt croissant des leaders de partis pour les activités partisanes transnationales, conséquence peut-être du défaut d'influence des partis libéraux au niveau national. En 2000, les partis libéraux étaient représentés dans à peine cinq gouvernements nationaux de l'Union. Leur statut de parti d'opposition leur laisse plus de temps à consacrer à la coopération partisane; ils sont aussi plus libres de s'adapter aux activités de l'ELDR. La coopération partisane européenne fournit un espace où compenser leur manque d'influence au niveau national.

L'ELDR a donc réussi à exercer progressivement une certaine influence sur ses partis membres et elle est désormais acceptée comme unité partisane au niveau européen. En dépit de cette évolution, les contacts entre les niveaux national et

européen restent un projet des élites partisanes et ils sont encore souvent secondaires par rapport aux activités des partis nationaux.

8. L'ELDR comme lien entre les mouvements libéraux

Autre phénomène qui retient l'attention: les relations établies par le groupe parlementaire et le parti ELDR avec d'autres assemblées parlementaires, comme le Conseil de l'Europe, le Conseil nordique et les autres représentants de l'ELDR dans les assemblées de l'Union européenne et de l'OTAN, et ce, en accord avec un des objectifs idéologiques du parti qui est de « renforcer le mouvement libéral, démocrate et réformateur à travers toute l'Europe » [38] ou, selon le leader du groupe de l'ELDR, Pat Cox, « d'arriver à une meilleure coordination des agendas pour pouvoir s'entraider plus souvent et lutter pour nos idées communes » [39]. Mais il est difficile de défendre une ligne politique cohérente en raison des différences de structure importantes entre le groupe libéral et les autres organisations libérales (le groupe LDR du Conseil de l'Europe, par exemple, ne se réunit que quatre fois par an et connaît une forte rotation de ses membres). Une coopération plus étroite entre les différents organes libéraux pourrait améliorer la situation: l'ambition est d'ailleurs de tenir des réunions annuelles de tous les groupes libéraux lors des congrès de l'IL ou de l'ELDR. Le réseau transnational des conseillers régionaux et locaux, créé par le groupe et le parti ELDR au Comité des régions, est une autre tentative de regrouper les mouvements libéraux. Le but de ce réseau est de rassembler des informations spécifiques sur les effets de la législation européenne au niveau local et régional, mais aussi de contribuer à « mieux enraciner l'ELDR dans les partis membres » [40].

9. Conclusions

L'absence de cohésion fut l'un des principaux problèmes de l'ELDR, du moins à ses débuts. L'initiative de sa création était d'origine multiple, d'où la décentralisation initiale de l'organisation. La structure originelle de l'organisation, avec un centre faible, avait réduit les possibilités d'intégration du parti. La décision des fondateurs d'ouvrir l'ELD à des membres qui ne se définissaient pas comme libéraux, fut un autre facteur décisif – et un exemple du dilemme classique entre l'idéologie et la stratégie. Le choix d'élargir l'éventail idéologique eut des conséquences non seulement sur la composition du parti, mais aussi sur ses possibilités d'élaborer une identité collective. Enfin, les partis membres de l'ELDR étaient de dimension assez réduite et l'ELDR ne fut donc jamais en situation, ni au Parlement européen, ni au Conseil européen, d'offrir des incitants sélectifs et de susciter un intérêt organisationnel parmi ses membres.

Au fil des ans, l'ELDR a réussi à dépasser certaines de ses faiblesses et a procuré des avantages collectifs et sélectifs, renforçant par là l'organisation et la cohésion interne. Même si le parti, selon le modèle Niedermayer/Dietz, ne remplit pas encore tous les critères d'un parti intégré au niveau européen, il est entré désormais dans la phase d'intégration des différentes dimensions partisanes. Le parti commence à ressembler aux partis existant dans les États fédéraux. Ce processus organisationnel coïncide avec le développement institutionnel et constitutionnel de l'Union européenne. Mais l'évolution de l'Union européenne ne s'explique pas seulement par des éléments

formels ni la coopération partisane transnationale, par les changements statutaires et organisationnels. Les caractéristiques formelles du parti sont bien sûr importantes, sans encore semble-t-il avoir le même rôle que dans les partis nationaux. Le principe des décisions à la majorité simple est accepté par les partis membres de l'ELDR mais on n'y recourt qu'en dernier ressort. La coopération partisane, comme l'Union européenne, est d'abord et avant tout caractérisée par une culture du consensus qui a forcé les partis à développer un système de négociation sophistiqué afin de faire converger les opinions différentes à l'intérieur du système politique de l'Union européenne. Les règles formelles semblent former un lieu de repli pour l'ELDR en cas d'échec des négociations. Les statuts donnent l'impression d'un ordre hiérarchique interne, mais les différentes dimensions du parti forment plutôt un réseau, où les partis nationaux jouent un rôle prédominant: le fonctionnement de l'ELDR reflète plutôt «le mode de gouvernance en réseau» de l'Union européenne que toutes autres règles formelles. Le faible degré de correspondance entre les éléments formels et informels du parti n'est pas nécessairement une faiblesse: le jeu entre les éléments formels et informels peut susciter une certaine dynamique qui, à son tour, peut mener à des innovations en matière de modèle organisationnel. En conséquence, l'organisation actuelle semble, au moins pour l'ELDR, un type transitoire anticipant une Union européenne plus fédérale telle que l'ELDR l'ambitionne.

Notes

[1] Voir par exemple Geoffrey PRIDHAM & Pippa PRIDHAM, *Transnational Party Cooperation and European Integration*, Londres, George Allen & Unwin, 1981.

[2] Rudolf HRBEK, «Transnational Links, the ELD and Liberal Party Group in the European Parliament», *in* Emil J. KIRCHNER (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 466 et Luciano BARDI, «Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups and the Building of Europarties», *in* Richard S. KATZ & Peter MAIR (ed.), *How Parties Organize, Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage Publications, 1994, p. 359.

[3] Richard S. KATZ & Peter MAIR (ed.), *op. cit.*, p. 10.

[4] Beate KOHLER-KOCH & Rainer ESING (ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 1999, p. 269 (notre traduction).

[5] Angelo PANEBIANCO, *Political parties: organization and power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 50.

[6] Kjell ELIASSEN & Lars SVASAND, 1975, «The Formation of Mass Political Organisations: An analytical Framework», *Scandinavian Political Studies*, X (1975), p. 95-120.

[7] Angelo PANEBIANCO, *op. cit.*, p. 50.

[8] *Ibid.*, p. 53-54.

[9] Thomas DIETZ, *Die Grenzüberschreitende Interaktionen Grüner Partien in Europa*, Westdeutcher Verlag, Opladen, 1997.

[10] Angelo PANEBIANCO, *op. cit.*, p. 57.

[11] ELDR, *Short History*, third edition ; G. PRIDHAM & P. PRIDHAM, *op. cit.* ; Rudolf HRBEK, *op. cit.*

[12] Michael STEED & Peter HUMPHREY, « Identifying Liberal Parties », *in* Emil J. KIRCHNER (ed.), *op. cit.*, p. 405.

[13] G. PRIDHAM & P. PRIDHAM, *op. cit.* ; Rudolf HRBEK, *op. cit.*

[14] G. PRIDHAM & P. PRIDHAM, *op. cit.*

[15] ELDR, *Congress documents*, 1978-2000.

[16] ELDR, *Activity Report*, 1997-1999.

[17] ELDR, *Statutes of the ELDR party as approved by the ELDR congress in Brussels on 30 April 1999*

[18] Les membres fondateurs sont : le PRL et le VLD (Belgique), Venstre (Danemark), le Freie demokratische Partei (Allemagne), le Partito repubblicano italiano et le Partito liberale italiano (Italie), le Demokratesch Partie (Luxembourg), le Volkspartij voor vrijheid en democratie (Pays-Bas), les Liberal Democrats (Royaume-Uni).

[19] Angelo PANEBIANCO, *op. cit.*, p. 53-54.

[20] Michael STEED & Peter HUMPHREY, *op. cit.*, p. 397.

[21] ELDR, *Stuttgart declaration*, 1976.

[22] ELDR, *ELDR newsletter*, n° 2/93.

[23] ELDR, *Statutes*, 1999.

[24] Camilla SANDSTRÖM, *Europeiskt partisamarbete och partiernas idémässiga utveckling*, Uppsats presenterad vid den XII Nordiska statsvetarkongressen, Uppsala, 19-21 augusti, 1999.

[25] ELDR, *Congress documents*, 2000.

[26] ELDR, *Statutes*, 1999.

[27] ELDR, *Congress documents*, 1997.

[28] ELDR, *Congress documents*, 2000.

[29] Thomas DIETZ, *op. cit.*

[30] Simon HIX & Christopher LORD, *Political Parties in the European Union*, New York, Sint Martins Press, 1997, p. 118.

[31] Le Centre d'études libérales a été créé par l'ELDR en 1987 avec l'objectif de « propager et disséminer l'idéologie et les politiques libérales du groupe libéral, démocratique et réformateur au Parlement européen ». ELDR, *Rapport d'activité ELDR 1988-1990*, 1990.

[32] ELDR, *Congress documents 2000*, 2000.

[33] Simon HIX & Christopher LORD, *op. cit.* ; Liesbeth HOOGHE & Gary MARKS, « Hur motsättningar skapar gemenskap », *in* Ulf BERNITZ m.fl. (red.), *Europaperspektiv 1998 : Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statsvetenskap*, Stockholm. Nerenius & Santérus, 1998.

[34] Gordon SMITH, « Between Left and Right : the ambivalence of European Liberalism », *in* Emil J. KIRCHNER (ed.), *op. cit.*

[35] Camilla SANDSTRÖM, *op. cit.*

[36] Rudolf HRBEK, *op. cit.*, p. 467.

[37] Gullan GIDLUND, *Partiernas Europa*, Stockholm, Natur och Kultur, 1992.

[38] ELDR, *Statutes*, 1999.

[39] ELDR, *Online news*, n° 3/98.

[40] ELDR, *Work programme 1999-2004*, 1999.

La fédération européenne des partis verts : une organisation plutôt européenne qu'écologiste ?

Cédric VAN DE WALLE

A en juger par leur histoire, la plupart des partis verts en Europe ont connu des conflits lorsqu'un débat est né, au sein de ce qui n'était alors que des mouvements associatifs environnementalistes, pacifistes, féministes, libertaires, antinucléaires..., à propos de la stratégie à adopter pour influencer le plus efficacement le cours de la politique. Cette confrontation opposait des groupes pragmatiques, enclins à former des structures partisanes afin de pénétrer le monde politique pour mieux le réformer, à des groupes plus doctrinaires, estimant que le système politique devait plutôt être transformé par les pressions des mouvements sociaux à l'extérieur des enceintes parlementaires. Sans surprise, ce conflit stratégique surgit lorsque différents mouvements verts tentèrent de créer des structures de coopération à l'échelle européenne.

Fortement empreinte de transnationalisme, la doctrine écologiste favorise les contacts entre formations politiques vertes de différents horizons dès leurs débuts. C'est entre autres pour cette raison, que la famille écologiste sera rapidement présente au Parlement européen [1]. Même si les déchirements entre environnementalistes et radicaux libertaires ont freiné ses premiers développements, des structures permanentes de coopération ont vu le jour, d'abord, au sein d'un groupe politique du Parlement européen, ensuite, de manière extraparlementaire, sous la forme d'une coordination lâche puis d'une fédération plus intégrée. Aujourd'hui, la ressemblance est grande, en matière d'organisation, entre cette fédération européenne des partis verts (FEPV) et les structures partisanes mises en place au niveau européen par les autres familles politiques [2].

C'est cette homologie que nous tenterons d'analyser dans ce texte. Nous verrons quels principes d'organisation ont régi l'instauration de cette structure partisane au niveau européen. S'il s'agit des principes propres aux partis verts [3] ou si la fédération verte partage un modèle général de formation partisane propre aux fédérations européennes de partis. Dès 1983, Oscar Niedermayer [4] avait proposé un modèle de développement des partis politiques européens sur la base d'un transfert progressif de la souveraineté des partis nationaux vers une organisation partisane

européenne [5]. Luciano Bardi suggérera un modèle de développement plutôt centré sur le développement des partis européens à partir de leur base parlementaire [6]. Robert Ladrech insiste également sur cette base parlementaire tout en se focalisant sur le développement réticulaire de ces formations partisanes européennes [7]. Enfin, Simon Hix et Christopher Lord proposent, eux, un modèle fort proche de celui de Niedermayer: ils reprennent comme critère l'évolution des organes internes des fédérations européennes de partis mais y ajoutent leurs relations plus ou moins étendues avec les autres institutions du système politique européen [8]. Tous appliquent leurs modèles aux différentes familles politiques et les verts ne feraient pas exception. Qu'en est-il des principes d'organisation propres aux partis verts? N'ont-ils exercé aucune influence sur la structuration de la fédération verte?

Nous tenterons de montrer que, à l'instar des autres fédérations européennes de partis, les principaux organes de la fédération européenne des partis verts sont plutôt le fruit des contraintes de l'environnement institutionnel européen que des principes de démocratie de base qui ont fondé l'organisation des partis écologistes au niveau national. Néanmoins, si les structures de la FEPV sont semblables à celles des autres formations partisanes européennes, les procédures de fonctionnement propres à la «démocratie de base» se retrouvent sous certaines formes dans le fonctionnement de la fédération verte.

Pour développer cette idée, nous retracerons les grandes lignes de l'évolution organisationnelle de la fédération afin de dégager les principales étapes et d'expliquer les causes de ses changements. Nous présenterons alors l'organisation actuelle de la fédération (ses organes et règles de fonctionnement) afin de la comparer, d'une part, aux organisations mises en place par les autres familles politiques au niveau européen et, d'autre part, aux modes de fonctionnement des organisations écologistes au niveau national [9].

1. L'évolution organisationnelle de la fédération européenne des partis verts

A la différence des autres familles politiques, les verts ne bénéficient pas de la préexistence d'une Internationale ou d'un groupe politique avant les premières élections directes européennes de 1979. Leur relative jeunesse ne leur procure pas une représentation parlementaire suffisante au développement de structures partisanes tangibles. C'est donc de manière extraparlementaire que les premières formes de coopération entre partis ou mouvements verts se sont établies.

Malgré les rencontres des diverses associations écologistes européennes lors des manifestations antinucléaires du début des années soixante-dix et leur approche transnationale des problèmes environnementaux, les tentatives de création d'une organisation regroupant des partis verts échoueront jusqu'en 1984 [10]. Plusieurs causes peuvent être avancées, telles le faible degré de structuration interne des partis membres [11], le petit nombre d'élus obtenus par les partis membres de cette coordination, ainsi que les conflits internes concernant son identité politique [12].

A l'approche des élections européennes de 1984, neuf partis écologistes mettent sur pied la Coordination européenne des partis verts. Ils se mettent d'accord sur un programme minimum commun et une déclaration de coopération, mais l'adoption des statuts définissant les règles d'adhésion et les procédures prendra un an. L'assemblée

générale est alors le seul organe décisionnel et ses décisions sont prises à l'unanimité. Un co-secrétariat et un secrétariat politique assurent la gestion permanente et prennent leurs décisions à la majorité qualifiée. La Coordination verte tiendra des congrès une fois par an, mais ses activités sont quasi inexistantes à causes des tensions internes.

Le succès électoral de listes vertes (trente députés) lors des élections européennes de 1989, ainsi que la volonté d'affirmer une identité écologiste européenne pousseront les partis verts à s'unir dans un groupe politique distinct au Parlement européen. La constitution du groupe politique des verts au Parlement européen est cruciale pour la Coordination car elle bénéficie de ressources matérielles bien plus importantes. Elle annonce par ailleurs une cohérence idéologique plus forte entre les membres d'un groupe politique qui ne compte plus des partis radicaux ou régionalistes comme le groupe politique «Arc-en-ciel» de la précédente législature. Un bureau d'information de la Coordination comptant deux permanents est ouvert dans les bureaux du groupe politique. Malgré sa structure embryonnaire, les dix-sept partis membres adoptent une serie de déclarations politiques communes sur des thèmes de politique européenne.

A partir du début des années quatre-vingt-dix, les fédérations européennes de partis connaissent un approfondissement et une intégration de leur organisation suite à différents changements de leur environnement. Les différents spécialistes des fédérations européennes de partis s'accordent à dire que les bouleversements géopolitiques en Europe, la croissance des prérogatives du Parlement européen (suite à l'Acte unique et au traité de Maastricht), la politisation de la construction européenne enclenchée par les négociations et la ratification du traité de Maastricht ainsi que la reconnaissance formelle des «partis politiques au niveau européen» dans le traité de l'Union ont accéléré le développement des organisations partisanes au niveau européen. Elles ont adopté de nouveaux statuts qui complexifient leurs organes de décision, précisent leurs procédures, changent leur dénomination pour intégrer le terme «parti», précisent leurs objectifs, développent leur politique d'affiliation et intensifient leurs relations avec leurs groupes politiques au sein du Parlement européen [13].

Dans ce nouvel environnement et vu l'inadéquation entre ses structures et le nombre croissant de membres (vingt-six en 1992), la Coordination verte adopte de nouveaux statuts en 1993.

2. L'organisation actuelle de la FEPV

Réunis en congrès à Helsinki en 1993, les partis verts adoptent les statuts de la fédération européenne des partis verts. Ils définissent ses objectifs, la composition et le fonctionnement de ses organes et sa politique d'affiliation.

Ces statuts ont été amendés à plusieurs reprises, mais il ne s'agit pas de modifications fondamentales. Avant de comparer les organes et le mode de fonctionnement aux principes de «démocratie de base» qui régissent le fonctionnement des partis nationaux, nous les détaillerons quelque peu pour les comparer sommairement à ceux des autres fédérations européennes de partis.

Les *objectifs* que la FEPV s'assigne sont quasi similaires à ceux des autres fédérations partisanes. Elle «[...] assure une coopération étroite et permanente entre les partis membres afin d'accomplir une politique décidée par le congrès, stimule

et organise des activités à l'échelle européenne sous la supervision du conseil et du comité, se consacre à une approche ouverte, active, constructive et critique du processus d'intégration européenne en cours jusqu'au processus de coopération mondiale» [14].

A la différence des statuts du PSE, du PPE ou de l'ELDR, il n'y a pas de référence aux élections européennes ni à l'Union européenne ou à la coordination des politiques. Cela s'explique par le choix, dès le départ, des partis verts de ne pas limiter leur action à l'Union européenne mais à une Europe plus large, si ce n'est à la planète. Cette absence reflète également l'absence de consensus sur une coordination de leurs programmes électoraux ou un investissement dans les institutions européennes.

La *structure organisationnelle* diffère sensiblement de celle des autres fédérations. Les statuts prévoient cinq organes: le congrès, le conseil, le comité de la fédération, le comité de médiation et le groupe de contrôle des finances.

Le congrès réunit tous les trois ans quatre cents délégués. Les sièges sont alloués à chaque parti en fonction de règles proportionnelles et d'une représentation minimale de quatre sièges. Le congrès décide des modifications statutaires (trois quarts des votes) et du programme de la fédération à la majorité des deux tiers présents. Cet organe se retrouve dans les autres fédérations mais sa composition diffère et il se réunit une fois par an pour les trois principales familles politiques. La faiblesse des moyens financiers empêche une telle fréquence chez les écologistes.

Le conseil se réunit une à deux fois par an. Il est composé d'au moins un délégué par parti membre et de délégués supplémentaires accordés en fonction du nombre d'adhérents ou des pourcentages ou voix obtenues lors des dernières élections. Cette règle permet une représentation qui tient compte de la relevance différente des partis verts dans leur cadre national [15].

Sont aussi présents, mais sans droit de vote, les membres du comité, les délégués de partis, mouvements ou organisations qui ont le statut d'observateur, et les membres du bureau du groupe vert au Parlement européen.

Conformément aux lignes générales établies par le congrès, il coordonne les initiatives et les activités. Il élit, soutient et évalue le comité et le comité de médiation (à la majorité des deux tiers). Il décide également de l'adhésion ou de l'exclusion de membres et observateurs (à une majorité des trois quarts) et conseille (après consultation du parti vert concerné) le groupe des verts sur l'admission de députés européens n'appartenant pas à un membre de la fédération [16]. Il approuve le budget, les finances et propose les changements statutaires.

Le comité est semblable à la présidence du PPE et au bureau de l'ELDR ou du PSE en tant que garant de la représentation politique permanente de la fédération, de l'exécution des décisions du conseil et des activités du secrétariat général [17]. Ses membres (un secrétaire général, deux porte-parole, un trésorier et cinq autres personnes) sont élus par le conseil pour une période de trois ans renouvelable une seule fois. Le règlement d'ordre intérieur définit très précisément le rôle de chacun des membres. Il se réunit au moins quatre fois par an et ses membres se consultent fréquemment par téléphone ou courrier électronique. A la différence des autres fédérations, il n'y a pas formellement de représentants du groupe politique, il se réunit moins souvent et est plus restreint. Comme la fédération ne possède pas de réunions de leaders partisans [18],

c'est le comité, et plus spécialement son secrétaire général, qui est le principal acteur de l'exécutif au sein de la fédération.

En l'absence d'une instance pouvant régler les conflits entre les organes ou les personnes à propos des statuts ou des règles internes, telle la réunion des leaders dans les autres fédérations, les partis verts ont mis sur pied un comité de médiation. Il est élu sur proposition du comité par le conseil. Ses décisions sont contraignantes [19].

Les statuts prévoient également la possibilité de créer des groupes de travail et commissions permanentes ou *ad hoc*. Leurs propositions seront soumises au conseil.

Enfin, les articles établissant la politique d'affiliation de la FEPV mettent en évidence une différence fondamentale par rapport aux autres organisations européennes de partis. L'approche paneuropéenne décidée dès 1993 par les partis membres de la fédération permet en effet à trente et un partis dans vingt-neuf pays membres ou non de l'Union européenne, de se voir reconnaître les mêmes droits de représentation et de vote, sans distinction des matières envisagées [20].

Depuis les tentatives récentes auprès des institutions européennes de se voir accorder une ligne budgétaire propre, les autres fédérations européennes de partis tentent également d'inclure dans leur processus décisionnel des partis issus des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Elles estiment cette demande d'autant plus légitime qu'elles remplissent alors le rôle qui leur est explicitement assigné dans l'article 191 du traité sur l'Union [21].

Des dispositions statutaires établissent également les sources de *financement* et les modalités de contrôle financier. Ces articles ont été détaillés à plusieurs reprises par divers amendements afin de permettre un contrôle interne et d'expliciter l'ampleur des besoins nécessaires.

Amendés presque une fois par an lors des réunions du conseil, les statuts de la FEPV n'ont pas connu de modifications fondamentales. Elles provenaient de la volonté d'adapter les règles à la pratique des années précédentes bien plus que de conflits politiques. Parmi les innovations les plus importantes, relevons que

- les dispositions concernant la parité homme/femme ont été détaillées. Au congrès, une parité d'au moins 40 % d'hommes et de femmes parmi chaque délégation est requise. Au conseil, si la délégation comprend deux délégués, l'un doit être une femme. Au comité, au moins 40 % des membres élus doivent être des hommes et 40% doivent être des femmes [22];
- le conseil n'est plus convoqué qu'au moins une fois par an par le comité. Mais il peut être réuni de manière extraordinaire sur demande d'une majorité simple des partis membres. En raison de difficultés organisationnelles (cinq réunions du conseil entre 1993 et 1998), ils ont préféré limiter les nombres fixes de réunions prévues et faciliter sa réunion extraordinaire [23];
- concernant le financement, il est spécifié que « la fédération est financée par les cotisations des membres, les donations et autres contributions » [24]. Il est à noter que l'apport du groupe vert au Parlement européen, qui équivaut pourtant à la moitié du budget, n'est pas évoqué;
- un nouvel article est intégré pour établir les modalités d'une éventuelle liquidation de la fédération (sur demande de trois quarts des partis membres [25]).

Hormis l'absence d'une réunion des leaders et l'approche paneuropéenne qui ouvre les portes de la fédération à des partis issus de pays non membres de l'Union européenne, les principales composantes organisationnelles de la fédération verte sont donc fort semblables à celles de ses homologues socialiste, démocrate chrétienne/conservatrice, libérale et régionaliste. Qu'en est-il, dès lors, des principes de «démocratie de base» que l'on retrouve dans le fonctionnement des partis écologistes au niveau national?

3. Comparaison avec les principes de fonctionnement des partis verts

Parallèlement à la défense des thèmes écologiques, la volonté de réformer les pratiques politiques a également été une préoccupation majeure avancée par les partis verts dès leurs premiers pas en politique. Se développant notamment en réaction aux partis traditionnels qu'ils accusent de fonctionner de manière bureaucratique, hiérarchisée et centralisée, les écologistes proposent de mettre en place des structures partisanes propices à des relations plus étroites et plus égalitaires entre le citoyen et la politique.

Les volontés participatives, antihiérarchiques et antibureaucratiques des fondateurs et des militants des partis verts ont conduit à l'adoption «[...] d'un mélange spécifique de règles organisationnelles et de procédures centrées autour du concept de «démocratie directe», «démocratie participative» ou de «démocratie de base»» [26]. Différentes modalités sont prévues pour contrôler le mécanisme décisionnel et les mandataires:

- l'interdiction du cumul des mandats,
- la rotation des postes (éviter la professionnalisation),
- le mandat impératif (contrôle des mandataires),
- la transparence du fonctionnement (accès direct à l'information, droit de vote, accès aux non-membres),
- la présidence collective (afin d'éviter la personnalisation),
- la prééminence des unités les plus petites: principe de subsidiarité déléguant les pouvoirs au niveau de pouvoir le plus bas possible en fonction des décisions à prendre,
- la représentation paritaire et proportionnelle au sein des organes du parti,
- la limitation des salaires.

Enfin, une attention particulière est accordée à la participation des membres dans le processus de prise de décision notamment dans l'exercice des fonctions programmatiques et de sélection des candidats.

Néanmoins, ces modèles sont construits à partir d'une histoire relativement courte des partis verts en Europe. Ils ont déjà subi des modifications suite aux contraintes de la vie politique (agenda politique, culture politique nationale, moyens financiers), aux évolutions de leurs résultats électoraux, de leur nombre de membres, de leur participation parlementaire ou gouvernementale.

Dans quelle mesure ces caractéristiques, ces principes généraux développés au niveau national, se retrouvent-ils dans le fonctionnement de la FEPV? De quelle manière les partis nationaux ont-ils tenté de transposer leurs pratiques au niveau européen. Pour répondre à ces questions, nous avons analysé les statuts, les principes

directeurs [27] (sorte de programme politique), le règlement d'ordre intérieur, les archives de la fédération et nous avons interrogé des responsables de la fédération afin de déceler la manière dont elles sont formalisées et appliquées.

A. *Le* leadership *collectif*

L'organisation décisionnelle mise en place permet un partage des fonctions exécutive et législative (respectivement le comité et le conseil) et un contrôle des différents organes par le biais de la transmission de rapports et de votes.

L'absence d'un président ou de vice-présidents peut s'expliquer par la méfiance des élites nationales à l'égard de cet échelon de pouvoir qu'ils estiment souvent trop centralisé et opaque. Il sera préféré un exécutif collectif, administré par le secrétaire général.

En outre, une large représentativité est de mise dans les trois principaux organes de la FEPV. Nous l'avons vu, le congrès attribue des sièges en fonction de règles proportionnelles et le conseil est composé selon les mêmes règles. Le comité, organe exécutif, est plus restreint mais en plus du secrétaire général, du trésorier et des deux porte-parole, cinq autres personnes représentent les factions dominantes du congrès [28].

Par le biais des règles proportionnelles et par les majorités élevées requises pour presque toutes les décisions, un partage effectif du pouvoir existe donc, semble-t-il, au sein de la fédération. Néanmoins, étant donné la lenteur des procédures décisionnelles (le manque de moyens financiers empêche la tenue de réunions hebdomadaires de l'exécutif comme c'est le cas dans les partis nationaux), la politique à court terme de la fédération laisse une grande place aux initiatives du comité, et particulièrement à celles du secrétaire général qui est souvent amené à prendre des décisions, à résoudre des problèmes au jour le jour.

B. *Le contrôle du personnel administratif et des élus par les membres*

Les principes directeurs énoncent cette priorité de manière plus explicite: «Les Verts font campagne pour un contrôle démocratique et une transparence plus grande des institutions de pouvoir, reconnaissant le besoin d'inclure activement toutes les sections de la société dans le processus décisionnel» [29]; ou encore, «les institutions politiques exécutives à tous niveaux doivent être subordonnées aux organes parlementaires démocratiquement élus équipés de suffisamment de pouvoir et d'instruments pour accomplir leur fonction législative et de contrôle» [30].

Le secrétaire général fera au moins un rapport annuel de ses activités au conseil. Par ailleurs, il est difficile de parler de contrôle des élus car il n'y a pas à proprement parler d'élus de la FEPV, celle-ci n'ayant pour membres que des organisations partisanes. Un certain contrôle des députés européens peut malgré tout exister, car, la plupart du temps, ils sont issus d'un parti membre de la FEPV. L'article 6 des statuts de la fédération précise d'ailleurs que «dans le Parlement européen la fédération est seulement représentée par le Groupe des Verts». Il est donc plus approprié de parler de l'existence d'une coopération entre la FEPV et le GVPE [31], mais le contrôle des élus européens reste la prérogative des partis nationaux. Ce sont d'ailleurs ces derniers qui exercent, par leurs délégués dans les différents organes, un contrôle

réel sur les activités de la fédération. En effet, les majorités élevées nécessaires à l'adoption des décisions permettent aux partis membres de constituer facilement une minorité de blocage.

C. La rotation des postes et mandats

Aucune règle ne précise la rotation des mandats au sein du congrès et du conseil. Cela reste du ressort national. Concernant le comité, par contre, il est prévu qu'aucun membre ne peut être élu au-delà de deux termes (de trois ans) consécutifs. On retrouve là une pratique courante dans les partis verts, édictée pour éviter une professionnalisation de la vie politique.

D. L'ouverture aux membres et aux non-membres

> « Les structures doivent être établies pour offrir une ouverture et une participation démocratique au processus décisionnel et au processus administratif » [32].

La transparence et l'accessibilité des informations sont depuis longtemps une des bases de l'organisation de la FEPV. Elles sont citées à plusieurs reprises dans les principes directeurs et les statuts.

La fédération a précisé les différents statuts des membres et observateurs dans le but de favoriser les adhésions et les contacts entre formations écologistes des différents continents [33]. Les observateurs n'ont pas de droit de vote, mais un droit de parole.

De plus, le comité peut inviter qui il souhaite au congrès [34] ou au conseil [35]. Le règlement d'ordre intérieur prévoit également que toutes les réunions sont publiques, excepté celle concernant les finances (article 17). On retrouve donc une application assez stricte du principe de transparence. Cette rigueur est rendue d'autant plus nécessaire pour les partis membres que ce niveau de pouvoir, difficile à appréhender par sa technicité, élitiste, hautement centralisé et éloigné des militants, suscite nombre de questions si ce n'est de la méfiance de leur part.

E. La prééminence des plus petites unités

> « [...] Dans le but d'étendre l'influence des populations sur les décisions qui contrôlent leur vie, les niveaux appropriés de pouvoir doivent être décentralisés des Etats-nations vers les communautés, districts et régions » [36].

Dans l'organisation de la fédération, ce principe de subsidiarité se traduit par l'importance

- du congrès, qui regroupe le plus grand nombre de délégués nationaux et décide des grandes orientations de la politique générale et du programme ainsi que des statuts,
- du conseil, qui décide des adhésions et exclusions de membres, et de la coordination des initiatives ou activités prévues par le congrès.

Néanmoins, la faible fréquence des réunions du congrès (une fois tous les trois ans) et du conseil (deux fois par an) ne permet pas aux membres de partis nationaux, ni aux dirigeants de ces partis d'exercer une influence déterminante sur les décisions de la fédération. Ce sont plutôt les délégués de ces partis membres, relativement

indépendants de leur direction partisane nationale, qui peuvent influencer les décisions de la fédération. Ils le font en participant soit à l'un des nombreux groupes de travail thématiques, soit aux réunions du comité.

F. La parité des genres et des quotas

Les principes directeurs défendent l'égalité des sexes et notamment les «[...] quotas et actions positives pour la participation des femmes dans les sphères publiques et privées jusqu'à ce que la parité soit atteinte» [37].

Concrètement au sein de la FEPV, les règles sont très strictes dans la composition tant du congrès ou du conseil que du comité.

Au congrès, les délégations de quatre membres doivent comprendre au moins deux femmes, les autres pouvant être des hommes ou des femmes; toutes les délégations plus importantes doivent inclure 40 % d'hommes et de femmes au moins.

Au conseil, s'il n'y a qu'un délégué le choix est laissé; s'il y en a deux, l'un doit être une femme, l'autre un homme ou une femme.

Au comité, il doit y avoir au moins 40 % des membres élus masculins et 40 % d'élus féminins [38].

G. La limitation des salaires

Le financement provient du GVPE et des cotisations des membres; ces derniers peuvent contrôler aisément les budgets rendus publics tous les ans. Néanmoins aucune règle, ni dans les principes directeurs ni dans les statuts, ne prévoit une limitation des salaires, même si en pratique ils sont limités par le faible budget de la FEPV.

H. La participation des membres au processus décisionnel

Nous l'avons déjà signalé, les partis membres formulent et coordonnent les initiatives et les activités de la fédération. La proportionnalité de la représentation garantit à nouveau le droit de vote et de parole de chacun.

Par contre, la fédération n'ayant pas de candidat aux élections européennes, les membres de la fédération ne sont pas chargés de leur sélection. La fédération s'est juste donné pour objectif de collaborer avec le GVPE pour soutenir plus particulièrement les partis n'ayant pas d'élus au Parlement européen ainsi que les petits partis. Une autre manière de faire participer les partis membres est la multiplication des groupes de travail qui se réunissent sur une base régionale (groupe de dialogue Est-Ouest, groupe des partis baltiques, groupe des partis méditerranéens, groupe des partis de la mer du Nord, groupe des partis alpins) ou thématique (groupe de rédaction du manifeste électoral, groupe de travail socio-économique, groupe de travail sur les éco-taxes, groupe de travail sur la PESC). Les membres de ces groupes de travail sont soit des experts nationaux sur les thématiques abordées, soit les délégués des partis membres auprès de la fédération, soit des secrétaires internationaux des partis membres: ce sont donc souvent des «élites» ou cadres permanents plutôt que des militants des partis membres.

On le voit, les partis verts ont cherché à transposer les principes de «démocratie de base» dans le fonctionnement de la fédération même si ce niveau de pouvoir leur paraît difficile à appréhender.

En effet, comme l'a soulevé Elisabeth Bomberg [39], l'Union européenne est, d'une part, un niveau intermédiaire entre le local et le global (les deux niveaux privilégiés de l'écologie politique) et, d'autre part, son fonctionnement ainsi que son orientation politique générale sont éloignés des objectifs écologistes. Les fréquentes modifications des statuts sur des points très précis montrent l'importance que les partis membres accordent aux procédures de cette organisation. Son fonctionnement fondé sur les principes de la «démocratie de base» permet peut-être également à certains partis membres, rétifs à l'intégration européenne ou aux institutions européennes, de s'investir dans le travail de la fédération, même si les organes qui la composent ne sont pas les mêmes qu'au niveau national.

4. Une organisation plutôt européenne qu'écologiste?

Après avoir passé en revue les caractéristiques organisationnelles de la FEPV, les avoir comparées à celles des autres fédérations de partis et enfin analysées au regard des principes de démocratie de base qui ont régi la structuration des partis verts, nous pouvons tenter d'évaluer l'ampleur de l'influence du contexte institutionnel et des partis membres sur la structure organisationnelle de la fédération verte.

La ressemblance des structures mises en place par les différentes fédérations européennes de partis reste frappante. Elles possèdent toutes un bureau exécutif, un conseil législatif, un congrès, mais la fédération verte ne compte pas de président, évitant par là de froisser les principes de «démocratie de base» chers aux militants écologistes. La réalité de la vie politique de la fédération verte donne néanmoins au secrétaire général, comme à ses homologues des autres formations partisanes européennes, des pouvoirs de fait dans la gestion de la politique à court terme. L'absence dans l'organigramme vert d'une réunion des leaders de partis, difficilement conciliable avec une application stricte des principes de «démocratie de base», ne fait que renforcer ce phénomène.

Les auteurs qui se sont penchés sur l'organisation des fédérations européennes de partis s'accordent sur l'influence décisive du contexte institutionnel européen. La nouvelle répartition des pouvoirs de ce dernier, et particulièrement son modèle parlementaire, force les structures partisanes à s'adapter. L'accession à l'exécutif ne se fait pas sur la base d'une majorité parlementaire. Dès lors les partis changent de stratégie pour influencer les décisions politiques et dans ce but adoptent de nouvelles organisations. Dans cette structure multi-niveau de la prise de décision européenne, les fédérations européennes de partis servent de forum où les élites partisanes se rencontrent, échangent des idées, s'influencent mutuellement, bâtissent des coalitions.

Les partis verts comme les autres familles politiques se sont adaptés à ce nouveau contexte. Ils ont développé une nouvelle manière d'agencer les relations entre leurs élites, les groupes parlementaires et le pouvoir de décision européen en instituant la FEPV comme interface qui permet la rencontre et la coopération des acteurs partisans.

Malgré un contexte institutionnel semblable, la FEPV présente une organisation moins intégrée que les autres fédérations (elle a moins d'organes centralisateurs et les majorités exigées sont plus élevées). Cela s'explique par différents facteurs: ses ressources limitées ne favorisant pas la multiplication des activités ou des réunions, l'absence d'une Internationale verte parrainant ses premiers développements, et la

relevance différente des partis verts au niveau national. Les principes d'organisation stricte en matière de «démocratie de base», présents dans le fonctionnement de la fédération verte, ont également freiné son intégration. Les partis membres ont transposé au niveau européen leurs règles de fonctionnement propres à la «démocratie de base». Ainsi, la fédération verte a-t-elle marqué sa différence à l'égard des autres fédérations européennes de partis (la littérature de la FEPV insiste très souvent sur son caractère paneuropéen par exemple). D'autre part, les principes de «démocratie de base» ont aussi permis à certains partis membres ou militants écologistes rétifs à l'intégration européenne, aux orientations de la politique européenne, ou aux institutions européennes, d'accepter cette structure partisane fortement éloignée de l'échelon local, autre versant privilégié de l'action des écologistes.

Notes

[1] Par ailleurs, les élections européennes peuvent servir de tremplin pour des petites formations politiques, jeunes, sans grands moyens financiers, pour se faire connaître de larges circonscriptions électorales. Dans certains Etats, le mode de scrutin européen est également plus favorable que celui utilisé pour les scrutins nationaux car il introduit des doses de représentation proportionnelle. P. DELWIT, J. M. DE WAELE (éd.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

[2] T. DIETZ, «Similar but different? The European Greens compared to Other Transnational Party Federations in Europe», *Party Politics*, 2001, vol. 6, 2, p. 199-210.

[3] De nombreuses études comparatives sur les partis verts en Europe ont mis en évidence les principes organisationnels particuliers sur la base desquels la famille politique écologiste organise sa structuration partisane. Le concept de «*grassroots democracy*» que nous traduisons ici par «démocratie de base» a été mis en évidence par T. POGUNKTE, «New Politics and Party Systems: The Emergence of a New Type of Party?», *West European Politics*, 1, p. 76-88 et «The «New Politics Dimension» in European Green Parties», *in* F. MÜLLER-ROMMEL (ed.), *New Politics in Western Europe*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 175-194; H. KITSCHELT, *The logics of party formation. Ecological politics in Belgium and West Germany*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1989; F. MÜLLER-ROMMEL, «Green Parties and Alternative lists

under cross-national perspective», *in* F. MÜLLER-ROMMEL (éd.), *op. cit.*, p. 5-22; D. RICHARDSON, et C. ROOTES, *The Green Challenge. The development of Green parties in Europe*, London/New York, Routledge, 1995; E. BOMBERG, *Green Parties and Politics in the European Union*, London/New York, Routledge, 1998.

[4] O. NIEDERMAYER, *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der EG*, Frankfurt/New York, Campus, 1983.

[5] Voyez la contribution de C. SANDSTRÖM dans cet ouvrage.

[6] L. BARDI, «Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups, and the Building of Europarties», *in* R. KATZ, et P. MAIR (éd.), *How Parties Organize?*, Londres, Sage Publications, 1994, p. 357-372.

[7] R. LADRECH, P. BROWN-PAPPAMIKAIL, «Towards a European Party System», *in* M. TELÒ (éd.), *Démocratie et construction europeenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

[8] S. HIX, C. LORD, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997, p. 195-197.

[9] Conscient des réalités fondamentalement différentes que recouvrent les fédérations européennes de partis et les partis nationaux, nous ne rechercherons pas des caractéristiques propres aux partis nationaux, mais plutôt des principes d'organisation propres à l'ensemble des partis verts en Europe.

[10] Il y eut divers essais tel ECOROPA au milieu des années soixante-dix, ou une plate-forme électorale (PEACE) à l'approche des premières élections européennes directes de 1979, ou encore la Coordination des partis verts et radicaux en Europe en 1980.

[11] J. L. BENNAHMIAS, A. ROCHE, *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Paris, Albin Michel, 1992, p. 87.

[12] «Les *Grünen* souhaitent élargir la coordination à des partis qui se considèrent comme alternatifs, d'autres partis préférant restreindre les adhésions à des partis écologistes», P. DELWIT, J. M. DE WAELE, *Ecolo: Les Verts en politique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, p. 119.

[13] S. HIX, C. LORD, *op. cit.*, p. 55-76.

[14] EFGP, *Statutes and Standing Orders as amended at Helsinki, 27-29 March 1998*, article 2.

[15] C. VAN DE WALLE, «L'influence des participations gouvernementales sur la construction identitaire de la fédération européenne des partis verts», *in* P. DELWIT, J. M. DE WAELE (éd.), *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, p. 239-261.

[16] EFGP, *op. cit.*, article 10b.

[17] *Ibid.*, article 11b.

[18] Pour plus de détails à ce sujet, voyez la contribution de Thomas DIETZ dans cet ouvrage.

[19] EFGP, *op. cit.*, article 20.

[20] Un bémol peut-être introduit suite à la constitution d'un groupe permanent pour les affaires européennes, regroupant uniquement les partis verts issus des pays membres de l'Union, dans le but d'établir, en coopération avec le groupe vert au sein du Parlement européen, un manifeste électoral à l'occasion des élections européennes de 1994. Néanmoins, ce groupement peut être vu comme les autres groupements régionaux reconnus au sein de la fédération. De plus, cette approche fut abandonnée lors de la rédaction du manifeste électoral de 1999. Voir C. VAN DE WALLE, «The EFGP Common Manifesto: Disclosing Distinctive Views of European Integration», *Cahiers du Cevipol*, 2000, 4. http://www.ulb.ac.be/soco/cevipol

[21] Celui-ci prévoit que «Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union [...]».

[22] EFGP, *op. cit.*, article 8c

[23] Il suffit qu'une majorité simple des partis membres demande la tenue d'une réunion du conseil. *Ibid.*, article 10d.

[24] *Ibid.*, article 17.

[25] *Ibid.*, article 22.

[26] Paul Lucardie et Benoît Rihoux ont rassemblé un ensemble de caractéristiques propres à la «démocratie de base» en vue de la préparation d'un workshop de l'ECPR à Warwick en 1998. *Workshop proposal*, 8 avril 1997, p. 2.

[27] EFGP, *The Guiding Principles of the European Federation of Green Parties*, as agreed upon during the conference of Masala, Finland, june 20th 1993, Brussels (notre traduction).

[28] Les membres du comité doivent également implicitement représenter les principales aires régionales européennes (Europe des pays fondateurs, méditerranéenne, scandinave, orientale...).

[29] EFGP, *op. cit.*, 1993, article III.1.3.

[30] *Ibid.*, article III.3.2b.

[31] Pour un exposé plus détaillé sur la coopération entre le groupe vert au sein du Parlement européen et la fédération verte, voir la contribution de Thomas DIETZ dans cet ouvrage.

[32] EFGP, *op. cit.*, 1993, article III.3.1a.

[33] *Ibid.*, «forword»; EFGP, *op. cit.*, 1998, article 5.

[34] *Ibid.*, article 9g.

[35] *Ibid.*, article 10c.

[36] EFGP, *op. cit.*, 1993, article III.1.4.

[37] *Ibid.*, article III.2.4.b.

[38] EFGP, *op. cit.*, 1998, article 8c.

[39] E. BOMBERG, *op. cit.*, p. 78-79.

Le parti démocratique des peuples d'Europe (PDPE-ALE)

Daniel-Louis SEILER

A la mémoire de Jean-Michel Rossi

L'une des hypothèses de recherches de cet ouvrage est de croiser l'apport des relations internationales avec celui de la politique comparée afin d'éclaircir ces curieux objets d'études qu'ils désignent sagement du nom de « fédérations européennes de partis ».

Le point de vue qui structure cette communication est celui de la politique comparée et ce pour deux raisons. La première est que, loin de dédaigner l'approche des relations internationales ou de la considérer comme non pertinente pour comprendre le système, nous optons pour la démarche comparative parce que... on ne se refait pas ! Nous pratiquons depuis longtemps la théorie et la méthode comparative des faits politiques ; nous nous efforçons, depuis plus longtemps encore, de les appliquer à l'analyse des partis politiques dans le monde occidental. Par surcroît, il faut mentionner que cet intérêt nous vint, dès 1977, de la perspective de l'élection du Parlement européen au suffrage universel [1]. La seconde raison est qu'il importe de tenir compte de l'autonomisation progressive des études portant sur l'intégration européenne au sein de la science politique : celles-ci constituent désormais une sous-discipline au même titre que la politique comparée ou les relations internationales, même si l'une et l'autre ont également quelque chose à dire sur l'Union européenne. Il s'agit d'un processus antérieur à 1958, qui s'entame avec les œuvres séminales et classiques de Haas, Deutsch – pour les plus anciens – Lindberg ou Sidjanski et qui se traduit tant dans les diplômes et programmes académiques que dans les revues, ateliers, *workshops*, *standing groups* et autres. On retrouve d'ailleurs la même tendance chez les juristes, preuve qu'elle correspond à la nature de l'objet même, une espèce d'entre-deux, sis entre le politique – Etat fédéral – et le diplomatique – organisation internationale – et ce, sans ressortir à la catégorie classique des confédérations. Dont acte.

Ce seront donc les outils théoriques et méthodologiques de la politique comparée qui seront mobilisés ici et, singulièrement, la théorie rokkanienne des clivages et celle, classique, des organisations partisanes. En effet, l'impact du PDPE-ALE sur l'élaboration des politiques publiques européennes se révèle voisin de zéro [2]. Ainsi la seule tentative où les partis qu'il regroupe parut trouver un écho auprès de certains gouvernements ainsi que des relais par les exécutifs de *Länder* et de Communautés

autonomes, c'est-à-dire l'idée d'une seconde Chambre du Parlement européen – qui aurait été composée de délégués des «régions» – se solda par une déroute lors de la négociation du traité de Maastricht. Les Etats unitaires, les chefs de gouvernement méfiants à l'égard de leur propre périphérie ainsi que les souverainistes sourcilleux, firent un sort au projet : ils ne consentirent qu'à la fondation du Comité des régions, instance poussive vouée à partager le sort du Comité économique et social ; ainsi la «montagne accouchait d'une souris», *next to nothing* [3] !

On abordera donc, dans un premier temps, le cadre théorique utilisé pour, dans un second, l'appliquer au PDPE.

1. Clivages et constellation des forces politiques dans l'Union européenne

Si l'Union européenne constitue un système politique, celui-ci, confronté aux exigences systémiques de la gouverne politique sécrète, logiquement, *ipso facto*, des clivages et ce, même s'il pâtit d'un déficit démocratique. Faute de quoi, les alliances partisanes ne seraient que d'aimables amicales dénuées d'intérêt pour la science politique car sans pouvoir. La réflexion en termes de clivages socio-politiques précède donc et conditionne l'analyse des organisations. On s'interrogera, d'une part, sur l'existence de «créneaux» générateurs de partis politiques et, de l'autre, sur la concordance des prétendants au titre d'europartis avec le concept politologique de parti politique.

A. Clivages européens et clivages en Europe

Le premier doyen d'âge du Parlement européen de «l'ère démocratique», Madame Louise Weiss – féministe historique, grande résistante et gaulliste de la première heure – ponctua l'exorde de son discours d'ouverture de 1979 en apostrophant ironiquement ses collègues. «Mes Européens chéris», s'exclama-t-elle, «avouez que vos campagnes électorales ont souvent paru plus lourdes d'arrière-pensées partisanes que de préoccupations européennes». On ne saurait mieux dire et les choses n'ont guère évolué depuis 1979 : les élections européennes restent des «élections à prétexte européen» marquées par des «arrière-pensées partisanes» ; partisanes étant entendues au sens des partis nationaux voire régionaux [4]. Quant aux «partis européens» autoproclamés ou aux fédérations de partis, ils ne se départissent pas, lors des campagnes électorales, d'une fonction ornementale, sorte de garante de la bonne conscience européenne des partis nationaux qui les convoquent quand cela peut leur servir et les rangent au placard lorsqu'il s'agit d'utiliser le scrutin européen pour mobiliser sur des enjeux nationaux.

Comment pourrait-il en aller autrement lorsqu'on sait que les principales fédérations et, singulièrement les plus anciennes, se constituèrent dans le prolongement des groupes parlementaires dont l'origine remonte à l'Assemblée commune de la CECA ? Or d'élargissement en élargissement, de six à neuf, puis à dix, à douze et à quinze en attendant mieux, ces derniers n'ont cessé d'accroître leur incohérence. Compte tenu de la diversité des clivages et des systèmes de partis, le nombre des groupes et le degré de fragmentation du paysage parlementaire auraient dû être plus considérables qu'aujourd'hui comme c'est le cas en Suisse, au *Reichrat* autrichien d'avant 1918 et, en règle générale, dans tous les parlements multinationaux ou

multiethniques. Cette évolution perceptible au niveau des «petits» groupes fut contrariée par le règlement du Parlement européen et la volonté de puissance du groupe PPE qui, face à un groupe socialiste sociologiquement plus cohérent, se lança dans une chasse effrénée aux affiliés allant jusqu'à préférer les amis de Berlusconi à ceux de Romano Prodi, moins nombreux.

Ainsi le PSD portugais courtisa d'abord l'Internationale socialiste pour, éconduit, siéger au groupe libéral et quitter ce dernier pour le PPE, plus influent. L'architecture des groupes européens illustre à la perfection le phénomène de lutte des classements que théorisa Pierre Bourdieu. Il y a, en effet, des enjeux parfois nationaux à se faire reconnaître comme «libéral» plutôt que comme ultranationaliste et il est toujours plus valorisant, sur le continent, de se voir attribuer le label démocrate chrétien avec son discret parfum humaniste plutôt que de subir l'étiquette «conservateur» qui fait «ringard».

Les groupes parlementaires se formèrent selon la logique des clivages nationaux, ce faisant ils s'exposaient à subir l'impact des différences nationales entre partis frères. La coïncidence progressive des limites de l'Union européenne avec celle de l'Europe mit clairement en évidence une réalité bien connue des politistes et des sociologues: que la démocratie chrétienne représente un phénomène limité à la partie «lotharingienne-germanique» de l'Europe catholique, qu'il existe une variante britannique-scandinave du conservatisme et une autre franco-ibérique, que les Verts percent surtout sur les terres historiques de la démocratie chrétienne, que les agrariens sont scandinaves, etc. Il est évident que les hommes politiques n'avaient cure de ce type de problèmes que, peut-être, ils ne percevaient même pas. Les groupes ou les fédérations qui ne possédaient pas de répondants dans les nouveaux Etats membres, s'en inventèrent, ajoutant des alliances contre-nature à l'hétérogénéité qui existait déjà entre formations nationales. A ce jeu, les socialistes, représentés dans tous les pays de l'Union européenne, s'en tirèrent mieux mais l'ouverture de l'Union européenne aux Etats issus du défunt «bloc de l'est» – où la social-démocratie souvent faible avant-guerre fut éradiquée par le pouvoir communiste – risquent de perdre cette belle cohérence en intégrant des partis postcommunistes ainsi que des formations étrangères au mouvement ouvrier.

Pourtant l'application du paradigme des quatre clivages fondamentaux de Rokkan au champ décisionnel couvert par le système politique de l'Union européenne révèle une configuration quadripolaire précise fondée sur l'entrecroisement de deux clivages principaux et la présence d'un troisième incomplet. Nous avons eu l'occasion d'en repérer la présence en 1979 et ils sont, aujourd'hui, nettement plus saillants. Ils s'expriment et se négocient au Conseil, lors des «sommets», dans l'opinion et au Parlement européen lorsqu'on s'attache au vote, non des groupes, mais à celui des sous-groupes nationaux existant en leur sein ainsi qu'aux parlementaires.

Ces clivages sont le clivage socio-économique opposant les tenants d'une Europe libérale dérégulée à ceux qui s'y opposent, d'une part, et, de l'autre, comme dans tout système politique en formation, le clivage centre/périphérie qui oppose les fédéralistes aux souverainistes [5]. Il est à noter que seuls les souverainistes furent capables de faire élire des eurodéputés sur la base d'enjeux et de listes strictement européens, au Danemark et en France. Pour le reste, ces clivages divisent groupes et fédérations

européens plus qu'ils ne les favorisent; leur intérêt tactique tend donc à les occulter et non à s'en faire les vecteurs. Il n'en demeure pas moins que le système Union européenne est doté de clivages politiques qui révèlent une structure pentapolaire car il faut ajouter le clivage territorial-économique incomplet avec les Verts, cohérents mais très minoritaires. Les fédérations européennes de partis s'organisèrent sur la base des formations nationales et non sur des enjeux européens, sauf les Verts qui, derniers arrivés sur la scène politique, adoptèrent d'emblée une démarche plus européenne. Cette réalité n'empêche pas les groupes parlementaires d'exister et, même incohérentes, les fédérations pourraient être des partis. Qu'en est-il?

B. Les organisations partisanes

En règle générale, le fait précède le droit et les partis politiques existèrent bien avant de se voir dotés d'un statut juridique. L'Europe illustre l'occurrence inverse: le traité de Maastricht leur conféra un statut avant leur existence, des partis virtuels en quelque sorte. Les partis européens autoproclamés relèvent du *wishful thinking* plus que de la *selffulfilling prophecy* car depuis que le plus vieux d'entre eux – le PPE – décida de franchir le Rubicon sémantique bientôt rejoint par d'autres, près d'un quart de siècle s'est écoulé et le mot «parti» reste toujours aussi peu approprié pour les désigner.

On comprend donc la sagesse des éditeurs de ce livre qui recourent au terme «fédération». Mais, même prudent, le recours à ce mot est-il adéquat? En science politique, les mots doivent traduire des concepts et celui de fédération implique à la fois l'existence d'un centre de pouvoir et celle d'une double majorité. A l'évidence, ce n'est pas le cas: les partis nationaux demeurent maîtres du jeu. Dans les années soixante-dix, P.-H. Claeys et N. Loeb-Mayer traitant des trois doyennes – libéraux, PPE, socialistes et sociaux démocrates – constataient qu'il s'agissait de confédérations et non de fédérations [6]. Comme, par surcroît, elles s'apparentent à une variété particulièrement faible de confédérations et que le folklore mi-académique, mi-touristique qui les caractérise sert de lieu de rencontre où se tissent des relations informelles entre hommes de pouvoir, nombre d'auteurs préfèrent aujourd'hui les étudier en tant que *réseaux*. Ce dernier qualificatif ne vaut que pour les rencontres entre partis gouvernementaux ou à vocation gouvernementale.

2. Le PDPE-ALE: clivage fondateur et organisation

Le parti démocratique des peuples d'Europe ne peut se comparer aux réseaux libéraux, socialistes ou au PPE. Les partis qui lui sont affiliés ne sont pas des formations gouvernementales, au niveau stato-national du moins. Par ailleurs, ils ne procèdent pas d'un groupe parlementaire préexistant. En revanche, en contrepartie de sa faiblesse, il témoigne d'une grande cohérence idéologique, sociologique et politique [7].

L'Alliance libre européenne et le Bureau des nations sans Etat qui la précéda existaient avant l'élection d'eurodéputés qui s'en revendiquaient. Ces derniers participèrent en 1979 au groupe de coordination technique, puis au groupe Arc-en-ciel avec les Verts (1984), à un groupe «Arc-en-ciel maintenu» – après la création d'un groupe Vert (1989) – en 1994 à celui créé par Bernard Tapie et depuis 1999 au groupe

Vert-ALE. Sauf avec le groupe Arc-en-ciel seconde manière, l'ALE ne put jamais constituer un groupe spécifique, faute de satisfaire aux exigences d'un règlement du Parlement européen qui privilégie la taille et la diversité géographique, non la cohérence. Ensuite et à l'exception de la Volksunie, aucun des partis membres ne bénéficie d'une expérience gouvernementale. Cette dernière exerça d'ailleurs une action décisive dans l'organisation des partis de défense de la périphérie en général et du PDPE-ALE, en particulier. De la même manière, Maurits Coppieters puis Jaak Vandemeulebroucke, eurodéputés de la Volksunie, déployèrent des efforts considérables dans la mise sur pied des groupes parlementaires successifs [8].

La base sociologique et historique des partis affiliés au PDPE-ALE est claire et solide : il s'agit de partis de défense de la périphérie. Une famille partisane implantée des îles Féroë jusqu'en Corse et en Sardaigne dans les périphéries maritimes du continent européen ainsi que dans ces « périphéries interfaces » qu'étaient devenus les pays et régions de l'Europe des cités-Etats ; c'est-à-dire la Belgique, l'Est de la France, la Suisse, les régions alpines, le Nord de l'Italie. La perspective d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne devrait encore en renforcer la présence. Les Etats membres de l'Union européenne où les partis de défense de la périphérie exercent l'impact le plus considérable sont la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Irlande. Au niveau régional, la France apprend à les connaître au titre de la Corse, mais l'Alsace et Rhône-Alpes comptent des élus de ces partis au Conseil régional et, au niveau infrarégional, la Bretagne et la partie basque du département des Pyrénées-Atlantiques connaissent des élus municipaux de cette tendance. Dans le cas de « l'Espagne des autonomies », si on s'attache non plus aux résultats des *Cortès* mais à ceux des Communautés autonomes, on constate que peu d'entre elles ne possèdent pas de formation autonomiste et que, depuis le retour à la démocratie, la Catalogne et Euskadi sont dirigés par des partis de défense de la périphérie.

Il s'agit d'une famille partisane, étrangère au clivage droite/gauche, comme la démocratie chrétienne par exemple, et dont l'épaisseur socio-historique est aussi importante que pour cette dernière. Il s'agit d'un phénomène ancien puisqu'elle représentait une force considérable au Parlement de Vienne sous l'Empire des Habsbourg ou, à peine moins, au *Reichtag* sous l'Empire. Leur apparition dépend de la présence du clivage centre/périphérie et celui-ci, obéissant à des cycles complexes, se trouve actuellement dans une phase ascendante : les effets culturels de la mondialisation économique entraînent un repli particulariste sur l'identitaire et la « petite patrie ». De son côté le processus d'intégration européenne engendre un nécessaire redéploiement des pouvoirs au profit du néo-régionalisme, tandis que l'indépendance acquise par les pays baltes, la Slovénie ou la Slovaquie interpelle des « régions » plus importantes comme Euskadi ou la Flandre alors que la Catalogne est aussi peuplée que la Suède ! Contrairement au vocabulaire utilisé, par la presse française par exemple, on rencontre rarement des « micro-nationalismes » lorsqu'on étudie les partis de défense de la périphérie.

Contrairement à leurs adversaires centralistes – les partis statonationalistes et souverainistes – qui pratiquent le « chacun pour soi » et répugnent à s'organiser au plan international, sauf quand il s'agit de promouvoir un « pan quelque chose », les

formations de défense de la périphérie pratiquent depuis le début des années soixante une solidarité active avec les peuples qui subissent «l'oppression nationale», avec les «Nations sans Etat». Une solidarité active qui transparaît dans la coopération qui s'institua un temps entre les «durs», IRA, ETA et FNLC qui constituèrent une centrale d'achat d'armes largement aidée par des pays du bloc de l'est ou la Libye. Une solidarité qui existait également chez les «pacifiques» et la Volksunie flamande joua un rôle moteur dans la mise sur pieds de réseaux; une tâche dont s'acquitta le député VU au Parlement belge, Willy Kuijpers, très actif et dont les contacts incluaient le Herri Batasuna des années soixante-dix. En 1977, ce député de l'aile gauche de la VU alla manifester, en Espagne, devant la prison où avait été incarcéré – la *Transición* ne fut pas aussi sereine qu'on le prétend aujourd'hui – Telesforó de Monzon, ancien ministre du gouvernement basque au temps de la Guerre d'Espagne, et candidat HB au Sénat.

Cette action de la VU, non dénuée de lyrisme, contribua à tisser un réseau qui s'exprima au travers d'organisations à l'ambition de plus en plus affirmée mais dont la réalité demeura modeste faute de moyens financiers du type de ceux qui mobilisent les puissantes *Stiftungen* allemandes. Ainsi se créèrent successivement le Bureau européen des nations sans Etat (1977), l'Alliance libre européenne (1978) constituée dans la perspective des premières élections européennes au suffrage universel direct et, dans celle des élections de 1998, l'affichage par l'ALE de sa volonté de devenir un «europarti» en adoptant l'intitulé – ou en l'ajoutant – de parti démocratique des peuples d'Europe. La faiblesse insigne du PDPE-ALE comparée aux trois réseaux dominants ou à l'Union démocratique européenne tient à la faiblesse patente de son organisation, elle ne doit pas dissimuler des points forts.

Les indéniables atouts dont jouit le PDPE-ALE résident dans sa coïncidence avec une véritable famille socio-historique de partis – on l'a vu – mais aussi avec un clivage européen. En effet contrairement aux libéraux-démocrates-réformateurs, etc. et au PPE – véritable auberge espagnole – mais même au PSE, l'ALE ne comprend que des partis issus du pôle périphérique du clivage centre/périphérie, jusque et y compris les partis observateurs. Cette réalité, pas forcément toujours voulue, traduit un «effet vertueux» de la faiblesse en effectifs et en moyens. En effet les partis les plus opportunistes subissent, plus volontiers, l'attraction des «grands» groupes, l'ALE – fédérée au Parlement européen avec les Verts – et, partant, le PDPE-ALE ne recrute que des convaincus.

Cependant, non contente d'exprimer le même clivage national, l'organisation réticulaire des autonomistes correspond également au clivage centre/périphérie tel qu'il existe au niveau de l'Union européenne et de mettre en lumière le caractère, en apparence, paradoxal qui marque les relations entre les manifestations statonationales du clivage, d'un côté, et européennes, de l'autre. Au niveau des Etats, la configuration est relativement simple et fut systématisée par Stein Rokkan: au versant centraliste on trouve les statonationalistes, xénophobes ou non, ainsi que les unitaristes qui s'opposent au versant périphérique aux ethnonationalistes, régionalistes ou fédéralistes. Or on constate, au plan européen, une intéressante inversion de signes. Ainsi, dans le système Union européenne, le clivage centre/périphérie se manifeste dans deux pôles antagoniques qu'on désignera – en empruntant la terminologie de Hix

et Lord – comme «pôle de l'intégration» et «pôle de la souveraineté», souveraineté étant entendue comme statonationale [9]. Or, mis en face des progrès du processus intégrateur, un statonationaliste français ou danois par exemple ne pourra qu'adopter la position de gardien sourcilleux de la souveraineté étatique et ce, qu'il soit, par ailleurs républicain national comme le RPF, xénophobe comme le DF, parafasciste comme le FN ou encore postfasciste comme l'AN de Gianfranco Fini. Dans une configuration conflictuelle où les pôles de signe contraire se repoussent, on vit les défenseurs de la périphérie – au niveau statonational – se ranger au nombre des partisans les plus résolus de l'intégration européenne.

Il faut voir là plus qu'un jeu de forces où «l'ennemi de mon ennemi devient mon ami». Elle tient à la dialectique interne à la famille des partis de défense de la périphérie. Nous avons maintes fois traité ce sujet et proposé, pour en rendre compte, trois idéaltypes – au sens de Weber – afin de circonscrire les différences tant intrapartisanes qu'extrapartisanes qui existent chez les défenseurs de la périphérie. Nous avons proposé, *grosso modo*, trois types de sensibilité: les ethnonationalistes, les néo-centralistes et les nationalitaires [10]. Les ethnonationalistes représentent la plus ancienne des trois formes: nationalisme miroir – au sens d'Yves Person –, particulariste qui marie assez bien traits conservateurs et progressistes, dans un centrisme toujours démocratique qui le rapproche de la démocratie chrétienne. Le type néo-centraliste constitue une occurrence où, dans un Etat donné, centre politico-militaire et cœur – *core* – économique sont disjoints, la périphérie étant historiquement plus développée que le centre: nationalistes, ces partis, ou tendances, sont libéraux en matière socio-économique mais ce type n'est pas exempt de dérives extrémistes dont le Vlaams Blok incarne la forme la plus paroxystique mais, sur ce terrain, la Lega ne se défend pas trop mal. Dernière forme, le type nationalitaire qui rejette toute idée de reproduire le modèle centraliste de l'Etat-nation et qui s'accompagne d'un programme socio-économique «de gauche». C'est cette dualité qui amène Lieven De Winter et Ferdinand Müller-Rommel à les désigner comme «libertaires de gauche» [11].

Les nationalitaires s'incarnent dans deux sous-types. Les tiers-mondistes, plus radicaux, entendent inscrire leur lutte dans le combat des peuples opprimés par le colonialisme, d'une part, et, de l'autre, assurer le dépérissement de l'Etat annoncé par Marx et Engels. Ce mouvement se traduit dans le *nacionalismo* radical où se recrutent les acteurs de la lutte armée: IRA, ETA, postérité du FLNC. Il est représenté par des vitrines légales – SF, HB, Corsica Nazione – mais aussi par un parti non violent dans ses actes, le BNG galicien. Plus modérés et plus anciens, l'autre courant nationalitaire, les néorégionalistes possèdent une idéologie cohérente, le fédéralisme intégral que théorisèrent jadis Alexandre Marc ou Denis de Rougemont et qui entend assurer le dépérissement de l'Etat par le moyen de l'Europe des régions. L'Europe fut donc d'emblée inscrite au cœur de l'agenda politique des régionalistes comme vecteur indispensable de l'émancipation politique, économique et culturelle des peuples du vieux continent. Marc et de Rougemont demeurant au nombre des propagateurs inlassables de l'idée européenne; de même, l'organisation, la société de pensée, la plus européiste et «euroenthousiaste» fut le Mouvement fédéraliste européen fondé, entre autres, par Alexandre Marc.

Nous avons jusqu'à présent insisté sur le rôle moteur joué par la Volksunie dans les tentatives d'organisation européenne des partis de défense des périphéries. Il faut y joindre la part intellectuelle prise par l'Union valdôtaine dans la structuration doctrinale des partis nationalitaires autour du fédéralisme européen, à travers le travail du Collège d'études fédéralistes soutenu par le gouvernement régional du Val d'Aoste, contrôlé par l'Union valdôtaine généralement au pouvoir dans la vallée. L'ALE naîtra de la coordination, principalement, entre Flamands de la VU et Valdôtains de l'UV [12].

La liste des pères-fondateurs de l'ALE est sans équivoque. A côté de groupuscules aussi charmants qu'insignifiants, on trouve les deux précités, le Plaid Cymru gallois ainsi que le PDB – germanophones belges – qui joue un rôle au sein de sa Communauté. Tous appartenaient à la catégorie des néorégionalistes. Plus encore, la CDC de Jordi Pujol, présente en 1978, quittera l'ALE et adhérera au groupe libéral quand les éléments néo-centralistes prendront le contrôle du parti. Ils seront remplacés par la Esquerra Republicana de Catalunya indépendantiste et radicale dans ses fins, modérée dans ses moyens. De même la Liga Veneta et la Lega Lombarda de Bossi, aidées au début par les Valdôtains, seront expulsées – devenues Lega Nord – et rejoindront l'extrême droite, non sans un petit détour par le groupe libéral. Inversement lorsque la sensibilité nationalitaire prendra l'ascendant sur les ethnonationalistes et autres néo-centralistes – *in illo tempore* antieuropéens – au sein du SNP, ce parti rejoindra l'alliance, cessant son errance entre les groupes du Parlement européen.

Le PDPE-ALE constitue donc un ensemble doublement cohérent. Homogène du point de vue des clivages nationaux qui engendrèrent les partis affiliés – défenseurs de la périphérie appartenant majoritairement au type nationalitaire-néorégionaliste – mais aussi très homogène face aux clivages du système Union européenne : tous se situent au pôle intégration. Ceci n'empêche pas la faiblesse congénitale de ce qui se veut un europarti.

En effet, l'organisation est faible pour deux raisons : la faible influence étatique des partis membres et le nomadisme des partis étrangers à la tripartition qui caractérisait les groupes issus de l'Assemblée commune de la CECA.

En premier lieu, les partis de défense de la périphérie sont d'ordinaire fort minoritaires au niveau statonational. Par définition ils médiatisent la volonté politique de « minorités à territoire » et ce, même s'ils sont majoritaires dans leur Communauté ou région, autonomes ou non. Seule la Volksunie bénéficie d'une expérience ministérielle aux deux niveaux de gouvernement. L'Union valdôtaine et le PNV possèdent, en revanche, une position de parti dominant dans leur région ou communauté. D'autres affiliés sont néanmoins représentés dans les parlements de l'Union européenne : ERC, EA, BNG, PA en Espagne, Plaid Cymru et SNP à Westminster, PsdA en Italie. D'autres enfin ont des élus régionaux dont la dernière venue, la Ligue savoisienne qui créa la surprise en franchissant la barre des 5 %, élisant Patrice Abeille au Conseil régional de Rhône-Alpes.

En second lieu, et en corollaire de cette faiblesse de moyens, les élus « périphéristes » arrivant au Parlement européen se caractérisèrent par un nomadisme orienté par les champs d'attraction des eurogroupes à gros effectifs. Il y avait d'abord

les très vieux partis qui, avant la création de la CEE, avaient, faute de mieux, intégré une internationale historique de partis. Ainsi les suédophones de Finlande, le SFP, choisirent, par compromis, d'adhérer à l'Internationale libérale. Des raisons d'efficacité poussèrent, de même, le SVP – germanophone du Haut-Adige – à s'affilier au PPE; il céda aux sirènes de la DC italienne. Des raisons plus idéologiques, liées à sa *Weltanschauung* et à sa vision socio-économique, motivèrent l'adhésion du PNV d'Euskadi – parti centenaire – à toutes les instances internationales de la démocratie chrétienne. Le cas du PNV-EAJ, un «historique» des Nouvelles équipes internationales, atteste de la dérive droitière et opportuniste du PPE. La rupture avec ce dernier s'effectua lorsque les conservateurs s'intégrèrent au groupe ex-démocrate chrétien et, singulièrement, quand les conservateurs espagnols du PP de J.-M. Aznar, issus ne l'oublions pas de l'aile modernisatrice du franquisme, furent admis au PPE comme membre de plein exercice. Membre du «groupe Vert-ALE» au Parlement européen, le plus important des partis basques ne jouit, à ce jour, que d'un statut d'observateur au PDPE-ALE. Dernier «parti autonomiste historique» à ne pas avoir rejoint sa «famille sociologique»: le parti populaire du Sud-Tyrol, SVP, qui siège avec les démocrates chrétiens depuis l'origine et semble n'éprouver aucun état d'âme, en dépit de l'intérêt que son organisation de jeunes témoigne à l'endroit de l'ALE. On rencontre ensuite des partis importants qui voilent leur identité sous les dehors des idéologies internationales connues, pensant ainsi se gagner un brevet de «normalité européenne». Ainsi le SDLP d'Irlande du Nord, parti identitaire irlando-catholique, de sensibilité nationalitaire s'intégra, dès 1973, aux réseaux socialistes successifs. Issu de la fusion entre le vieux parti nationaliste, le mouvement des droits civiques de John Hume et les républicains travaillistes de Gerry Fitt, ce parti annonça d'emblée une orientation de gauche. Le choix de la Convergence démocratique de Catalogne, la CDC du président Pujol fut beaucoup plus stratégique et son ralliement au libéralisme n'est pas étranger à l'action de la Friedrich Naumann Stiftung. Elle fut rejointe, en 1999, par la Coalition canarienne.

Restent enfin les partis dont le PDPE-ALE se sépara ou rejeta l'adhésion. Ainsi la Lega de Bossi, participante à l'origine, se vit exclue du fait de sa xénophobie croissante et de son accord avec l'Aleanza nazionale: elle siège au même groupe que le FN et le Vlaams Blok. De même le Herri Batasuna basque, partie prenante à la gestation de l'ALE, fut écarté à cause de son appui inconditionnel à l'ETA.

Le PDPE, qui s'inscrit dans la ligne ouverte par le traité de Maastricht instaurant une politique d'encouragement et de soutien à des euro-partis virtuels, s'auto-définit comme rassemblant des partis «autonomistes et régionalistes». Ce cadre institutionnel paisible présente deux inconvénients stratégiques en dépit de la «reconnaissance» officielle attachée à ce choix. D'une part, il s'auto-limite à une fraction de la famille politique des partis de défense de la périphérie et se prive ainsi de la dynamique réelle que recèle la coopération entre les formations «dures» telle qu'elle se manifeste lors des réunions annuelles de Corte, dédiées au «nationalisme radical» [13]. D'autre part, officialité oblige, le statut revendiqué de «parti» impose aux prétendants le respect d'un protocole et d'un rituel assez lourd qui singent le fonctionnement des partis nationaux: congrès, comités, bureaux, etc. C'est-à-dire l'instillation d'une dose de rigidité dans des structures dont l'efficacité repose sur la souplesse d'un

fonctionnement en réseau ; une efficacité dont atteste le succès rencontré par les actions et manifestations du mouvement anti-mondialisation. Le moindre des paradoxes n'est certes pas que le courant européen le plus présent sur le terrain des luttes concrètes est celui constitué par les formations membres du groupe parlementaire intitulé « Gauche unitaire européenne-Gauche verte nordique » qui ne se prolonge dans aucun « europarti » autoproclamé.

L'article 138 A du traité de Maastricht, calqué sur l'article 4 de la constitution de la cinquième République, décrit une réalité virtuelle [14]. Son objectif visait à attribuer un surcroît de légitimité aux deux principales organisations européennes issues des deux internationales de partis, socialiste d'un côté, conservatrice-démochrétienne de l'autre et à donner une base juridique à leur financement [15]. Il est vrai que l'essentiel des protagonistes et signataires du traité appartenait à l'un ou à l'autre des deux dinosaures – PPE ou PSE – par le truchement de partis nationaux qui n'ont rien de virtuel. Restait aux autres allliances de partis à revêtir une cote qui n'avait pas été taillée pour eux et qui favorise, au mépris des réalités socio-historiques de l'Europe, les vastes conglomérats couvrant au maximum le territoire de l'Union européenne avec une prime aux grands pays et, singulièrement, aux grands partis des grands pays. Réussir un tel exercice compte, au nombre des figures imposées, l'implication active d'un parti allemand doté d'une plantureuse *Stiftung*.

A ce jeu-là les autonomistes du PDPE-ALE partent chargés d'un lourd handicap : le modèle PPE-PSE coûte fort cher et les bailleurs de fonds sont cruellement absents. En effet, depuis la disparition de la Bayerische Partei à la fin des années cinquante, la République fédérale ne connaît plus de partis de défense de la périphérie hormis le petit parti populaire du Sud-Schleswig qui ne compte qu'un député au *Landtag* de Kiel et aucun élu ni au *Bundestag* ni, bien sûr, au Parlement européen ; ce parti n'appartient d'ailleurs pas au PDPE. Cette faiblesse, eu égard à ses rivaux conservateurs, socialistes et libéraux, se traduit en termes de moyens financiers et n'est pas compensée par l'adhésion des nationalistes écossais et gallois du SNP et du Plaid Cymru. L'adhésion du PNV basque qui, en plus d'être maître du jeu politique dans la communauté autonome d'Euskadi et épaulé par la Fondation Sabino Arana, constitue l'un des partis les mieux organisés d'Europe, devrait mettre un peu de beurre dans le brouet spartiate qui sert d'ordinaire au PDPE-ALE ; ceci sans toutefois permettre à ce dernier de rivaliser avec les opulents PPE et PSE.

La volonté de se conformer au modèle de parti virtuel européen amena le plus vieux courant politique en Europe, le libéralisme, à diluer son identité dans une étrange position où il se retrouve d'ailleurs avec des formations – CDC, SFP – dont la vocation serait d'être au PDPE-ALE. Encombré par des groupes *irrelevant* au sens de Sartori, celui-ci a, jusqu'à présent, conservé sa cohérence sociologique et identitaire. Le souci de conformité dont il témoigne se traduit par une sorte de purgatoire imposé aux partis candidats même dans le cas de *relevant parties* ou par la méfiance à l'encontre des partis du *nacionalismo radical*, comme HB. Ainsi en France l'un des plus importants partis de défense de la périphérie, la Ligue savoisienne vient d'être acceptée comme membre de plein droit, toute indépendantiste qu'elle est, alors qu'aucune relation officielle n'existe avec Corsica Nazione dont l'importance est plus grande mais qui se refuse à condamner la violence politique [16].

De fait, les incitations contenues dans le traité sur l'Union européenne ne s'exercent pas de manière positive et poussent les grands partis nationaux à créer des organisations qui apparaissent comme autant d'hommages que le vice souverainiste rend à la vertu européenne. «L'expérience du Parlement européen, où les grandes familles politiques coopèrent au sein de groupes transnationaux, a du mal à s'étendre au-delà du cadre communautaire. Les eurodéputés, souvent considérés par leurs partis comme des députés de deuxième zone, ne parviennent guère à intéresser les directions nationales de leurs partis à leur expérience. En dehors de quelques grand-messes au sommet, les deux grandes formations européennes que sont le parti populaire européen (PPE), à droite, et le parti des socialistes européens (PSE), à gauche, ne servent à rien» [17].

On ne saurait mieux dire... A oublier cette réalité, les spécialistes de l'intégration européenne et, singulièrement, ceux qui se consacrent aux europartis finissent par traiter ceux-ci comme s'il s'agissait de véritables partis détaillant par le menu leurs organigrammes oubliant leur caractère de structures légères sinon évanescentes. Le Parlement européen, ses groupes, les fédérations de partis qui en émanent souffrent du complexe de l'aquarium: c'est-à-dire que tels les poissons nageant dans un aquarium climatisé, «le milieu euro» regarde les chalands qui le contemplent et l'univers à travers le double prisme déformant constitué par l'eau maintenue à une température idéale et le verre teinté de la paroi qui le sépare du monde extérieur. Il est très difficile, pour le politiste très spécialisé et considérant avec empathie son objet de recherche, de ne pas céder à la quiétude amniotique qui règne à «l'intérieur» du système européen d'autant plus qu'il s'agit d'un univers protégé, possédant ses propres lieux de sociabilité et que le brouillard artificiel qu'il dégage procède essentiellement de l'auto-intoxication des acteurs qui y vivent.

Depuis les élections européennes de 1979, un «europarti» a remporté, de scrutin en scrutin, des majorités de plus en plus massives: le parti des abstentionnistes. C'est dire que les citoyens européens sous-évaluent l'importance que le traité de Maastricht a conférée au Parlement européen. C'est dire aussi que les électeurs se soucient comme d'une guigne de ces «europartis» dont la majorité ignore jusqu'à l'existence et qui n'ont, pour le coup, qu'une importance dérisoire. Leur seul attrait tient à leur statut de club où se rencontrent par affinités supposées des chefs de gouvernement. Cependant en 1997, treize des quinze cabinets comprenaient des membres du PSE et, à la fin de l'année 2000, «l'Europe rose» n'a perdu qu'une unité, le Luxembourg. Pourtant la réalisation de l'Europe sociale n'a guère progressé; quant à la défense du service public ou à son intégration à l'échelle communautaire, mieux vaut ne pas en parler. Qui plus est les réticences viennent toujours du Royaume-Uni, pourtant passé «à gauche» [18]. Ainsi le pôle ultralibéral du Conseil européen se compose du travailliste Tony Blair (PSE) et du conservateur J.-M. Aznar (PPE). Des mini-sommets hispano-britanniques consacrent officiellement cette concertation «libérale». Belles preuves que les europartis ne servent à rien ou, selon nous, qu'ils correspondent à des regroupements artificiels qui ne traduisent pas la réalité des clivages.

Mesuré à cette aune, le petit PDPE-ALE ne se défend pas si mal. En effet, regroupant des euro-enthousiastes, il traduit un clivage clair. Mais sa fonction essentielle reste de crédibiliser des petites formations nationales ou nouvelles

auxquelles il apporte un surcroît de légitimité. Après tout, le PPE et le PSE ne font rien d'autre dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale mais en déployant force moyens financiers plus ou moins bien utilisés.

Notes

[1] «En marge de l'élection du Parlement européen: le problème des familles politiques en Europe occidentale», *Revue d'intégration européenne*, vol. 1, 2, 1978, p. 143-190.

[2] Voir la contribution de J. Faniel et S. Soare dans cet ouvrage.

[3] Voir J. Loughlin et D.-L. Seiler, «Le Comité des régions et la supranationalité en Europe», *Etudes internationales*, vol. XXX, 4, 1999, p. 763-780.

[4] Selon la jolie expression de Françoise de La Serre *in* G. Bibe, Fr. de La Serre, H. Menudier et M.-Cl. Smouts, «L'élection européenne en France, en Grande-Bretagne, en Italie et en République fédérale d'Allemagne», *Revue française de Science politique*, vol. 29, 6, 1979, p. 986-1063.

[5] S. Hix et Chr. Lord, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan, 1997 et D.-L. Seiler, «Les élections européennes de 1979 entre le nationalisme et l'intégration», *Revue d'intégration européenne*, vol. 2, 3, 1979, p. 441-472.

[6] P.-H. Claeys et N. Loeb-mayer, «Trans-European Party Grouping: Emergence and Alignment of Old Parties in the Light of the Direct Elections to the European Parliament», *Government and opposition*, vol. XIX, 4, 1979 et «Les groupements européens de partis politiques», *Res Publica*, 4, 1977.

[7] Pour une comparaison fouillée entre toutes les fédérations, voir la thèse de C. Dorget, *Les partis politiques au niveau européen: fédérations de partis nationaux*, Nancy, Faculté de Droit, 1999, 881 p.

[8] Ces parlementaires tout comme Willy Kuypers et Nelly Maes – l'actuelle présidente du PDPE – appartenaient à l'aile gauche de la Volksunie.

[9] S. Hix et Chr. Lord, *op. cit.*

[10] D.-L. Seiler, *Les partis autonomistes*, Paris, PUF, 1994, 2e éd. Et « Peripheral Nationalism between Pluralism and Monism », *International Political Science Review*, vol. X, 3, 1989, p. 189-205.

[11] L. De Winter et F. Müller-rommel, ed., *Non-State Wide Parties in Western Europe*, Barcelone, ICPS, 1994.

[12] Il faut souligner le rôle théorisateur et doctrinal du Collège d'études fédéralistes, situé à Saint-Vincent dans la Vallée d'Aoste.

[13] Nacionalismo Radical sert à désigner l'aile dure du courant nationalitaire. Voir Fr. Letamendia, *Juego de Espejos*, Madrid, Editorial Trotta, 1997.

[14] L'article 138 A TUE stipule, entre autres : « Ils [les partis européens] contribuent [...] à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ». La Constitution française reconnaît que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage ». Une homologie structurale repose sur le mot *expression* et la dérivation de termes voisins à partir du latin *cum* qui établit la limite et le caractère non monopolitique de l'acte d'exprimer qui devient ainsi, sous la plume du constituant ou du contractant méfiant, une espèce de co-expression...

[15] Voir G. Devin, *L'Internationale socialiste. Histoire et sociologie du socialisme international (1945-1990)*, Paris, FNSP, 1993 et, plus sommaire mais couvrant toute l'histoire, le « Que sais-je ? » de A. P. Donneur, *L'Internationale socialiste*, aux PUF. Voir aussi : R. Papini, *L'Internationale démocrate chrétienne (1925-1986)*, Paris, Cerf, 1988.

[16] La Ligue savoisienne, créée en 1995, est un parti bien organisé et qui déploye une activité militante au plan local. Elle revendique l'indépendance de la Savoie et sur ce thème très radical, elle obtint un élu au Conseil régional de Rhône-Alpes en 1998. C'est en dehors de la Corse, le seul parti de défense de la périphérie qui, en France, ait réussi cet exploit. A moins de considérer les autonomistes alsaciens, issus du FN et teintés de xénophobie.

[17] H. de Bresson, « France-Allemagne : difficiles relations entre PS et SPD », *Le Monde*, jeudi 7 décembre 2000, p. 17.

[18] Au moment de corriger la version définitive de ce texte, tombèrent les résultats du sommet de Nice... comme un couperet ! Le Premier ministre britannique a obtenu que la règle de la majorité ne puisse concerner le Royaume-Uni lorsqu'il s'agira d'Europe sociale : Margaret Thatcher-Tony Blair, même combat. Autre « grand », la France a fait valoir le même droit mais en matière « d'exception culturelle ». C'est-à-dire que onze chefs d'Etat et de gouvernement « roses » renoncent à protéger leur culture nationale comme la culture européenne face à l'invasion des productions à bas prix de la culture marchande mondialisée (appelée, à tort, culture américaine).

Annexe
Importance des partis membres du PDPE

Implantation des partis	*Parlement européen*	*Gouvernement central*	*Parlement central*	*Gouvernement autonome*	*Assemblée au Parlement régional*	*Conseils de communes*
Scottish Nat. P.	+		+		+	+
Plaid Cymru	+		+		+	+
Fryske Nasj.						
P. Volksunie	+	+ [1]	+	+	+	+
P. Deutschrächiger B.					+	
UPC-Scelta Nova					+	
Ligue savoisienne					+	
M. Région Savoie						
Parti occitan						+
Un. dém. bretonne						
Un. du peuple alsacien						
Eusko Alkartasuna	+	+	+	+	+	+
Esquerra Républicana de Catalunya		+	+	+	+	+

Implantation des partis	*Parlement européen*	*Gouvernement central*	*Parlement*	*Gouvernement autonome*	*Assemblée régionale*	*Niveau communal*
Par. Andalucia			+		+	+
Bloque Nacionalista Galego (Galice)	+	+			+	+
Partito Sardo d'Azione					+	+
Un. vol.			+	+	+	+
Slovenska Skurpnost						
Veneti d'Europa						
U. für Südtirol						
Liberta Emiliana						
Nazione Emilia						
Vinozhito [2]						
Observateur:						
PNV	+	+ [3]	+	+	+	+

[1] Plusieurs participations au gouvernement belge dans les années soixante-dix et quatre-vingt.

[2] Macédoniens de Grèce.

[3] Une participation au gouvernement républicain espagnol durant la guerre civile (Manuel de Irujo, à la Justice).

TROISIÈME PARTIE

L'influence dans le processus décisionnel européen

Le parti des socialistes européens à l'épreuve du chômage

Erol KÜLAHCI

1. Introduction

Depuis deux décennies, le problème du chômage s'est posé avec acuité dans l'Union européenne [1]. C'est durant cette époque que s'est cristallisé le parti des socialistes européens (PSE) [2]. Issu de l'Union des partis socialistes et sociaux-démocrates de la Communauté européenne (UPSCE), le PSE a vu le jour en 1992. De l'UPSCE au PSE, la question de l'emploi a toujours été considérée comme importante. En atteste la place prise par ce thème dans les différents appels et manifestes produits depuis 1979 et par les multiples activités internes le concernant.

Nous commencerons par brosser un rapide panorama de la littérature scientifique consacrée à la relation du PSE à l'emploi dans le processus décisionnel européen [3].

2. L'état de la question

Les principaux écrits traitant de l'influence du PSE sur la décision européenne en matière d'emploi sont l'œuvre de Simon Hix et Christopher Lord, de Robert Ladrech et de Karl-Magnus Johansson.

Dans *Political Parties in the European Union*, Hix et Lord [4] mobilisent l'approche des politiques comparées qu'ils opposent à celle des relations internationales. Dans cette dernière, l'accent est mis sur l'intérêt national, la souveraineté, les relations de puissance entre les Etats, l'interdépendance économique, la construction d'institutions internationales et les régimes politiques transnationaux. Ces éléments sont analysés en relation avec d'autres exemples de coopération internationale dans le système international ou européen.

En revanche, dans l'approche des politiques comparées, la structure de la société, les dimensions des conflits partisans et idéologiques, le cadre institutionnel du système politique, le comportement des acteurs politiques dans le système politique et les politiques publiques sont les données explicatives mobilisées.

Pour Hix et Lord [5], les fédérations européennes de partis politiques contribuent à établir l'agenda à moyen terme de l'Union européenne: ils n'en donnent pas d'exemple concret pour le PSE. *A contrario*, sur la question de l'emploi, ils montrent

dans quelle mesure le Conseil européen est resté sourd au rapport Larsson sur l'*Initiative pour l'emploi européen*.

Dans sa contribution de 1998, Ladrech [6] avance l'idée que le processus en vue d'influencer l'agenda de l'Union européenne par les acteurs est sous-tendu par une logique différente de celle à l'œuvre dans le cadre national. Dans cette optique, le «*party network*» apparaît comme l'élément clé. Il recouvre deux dimensions.

Le *party-to-party networks* est l'interaction entre les partis politiques en dehors des assemblées – la réunion des leaders par exemple. Par ailleurs, les institutions de l'Union européenne servent de lieu de contact entre les délégations d'une même famille politique. Les groupes politiques au Parlement européen en sont l'illustration la plus nette.

Les limites de l'influence des fédérations européennes de partis politiques sur l'agenda politique de l'Union européenne auraient trait à des facteurs externes – absence de loi électorale uniforme, prédominance des partis nationaux dans les campagnes électorales, environnement institutionnel singulier de l'Union européenne – et à des facteurs internes – faibles ressources financières et souci de trouver un consensus.

Pour sa part, Johansson [7] combine l'approche de la construction des coalitions transnationales et l'approche du processus politique de l'Union européenne. Une coalition transnationale est un système de transmission ou une ceinture reliant le niveau national au niveau supranational. Les liens y varient en fonction des matières traitées et permettent aux demandes d'être articulées. Utilisant le concept de *EU policy-making* emprunté à Neil Nuggent, Johanson fait référence à deux processus: l'un se situe à l'échelle européenne, l'autre lie le niveau européen au niveau national. Leur cohabitation est une des conditions permettant l'existence de coalitions transnationales. Ils utilisent aussi le concept de coalition transnationale d'Helen Wallace.

Trois conclusions se dégagent de ce bref panorama. *Primo*, les lectures les plus en rapport avec notre propos sont l'ouvrage de référence de S. Hix et C. Lord. En particulier, leur recherche sur le rapport Larsson et sa théorie du positionnement des fédérations européennes de partis: ils y classent le PSE sur les axes gauche-droite et intergouvernemental-supranational. L'article de Johansson est aussi en rapport étroit avec notre sujet compte tenu de ses développements sur le PSE et le titre VIII du traité d'Amsterdam. Le travail de Ladrech est plus centré sur le PSE et son influence sur l'agenda politique de l'Union européenne. *Secundo*, les pistes que ces lectures suggèrent sont variées: positionnement du PSE sur les axes gauche-droite et intergouvernemental-supranational, analyse de l'influence du PSE sur l'agenda politique de l'Union européenne ou sur la décision européenne. *Tertio*, la matière est loin d'être épuisée.

3. Le cadre analytique

Nous suivrons trois lignes directrices. D'abord, et c'est la question principale, dans quelle mesure le PSE influe-t-il sur l'évolution du dossier de l'emploi dans le processus décisionnel de l'Union européenne? Nous verrons ensuite que les principaux concepts qui structurent l'analyse sont la position du PSE et les décisions de

l'Union européenne. Enfin, afin de répondre à la question initiale, nous examinerons les initiatives prises par le PSE, d'un côté, et l'Union européenne, de l'autre, en matière d'emploi afin de mesurer l'influence du premier sur les décisions de la seconde.

En termes conceptuels, nous nous référerons à la contribution d'Elizabeth Bomberg et de John Peterson. Au sens strict, celle-ci se résume aux trois types de distinctions analytiques concernant les décisions de l'Union européenne : les décisions historiques (*history making decisions*) ; les décisions établissant les politiques (*policy setting decisions*) et les décisions façonnant les politiques (*policy-shaping decisions*), qui sont surtout de l'ordre du « détail » [8]. Sur l'emploi, il n'y a pas de liens entre le PSE et la dernière catégorie. Nous nous focalisons donc sur les dimensions historiques et d'établissement des politiques.

Bomberg et Peterson appréhendent la dimension historique à partir de trois indicateurs : les décisions prises lors des Conférences intergouvernementales (CIG) ; les décisions du Conseil européen (y compris les décisions des sous-groupes d'Etats membres qui ont des projets d'intégration spécifiques) ; les décisions légales prises par la Cour de justice des Communautés européennes [9].

La relation entre le PSE et la Cour de justice ne peut être analysée sous l'angle de l'influence décisionnelle. Dès lors, la construction des indicateurs de la dimension historique des décisions européennes s'articule autour des décisions des CIG et du Conseil européen. Les décisions établissant les politiques sont le fruit de l'interaction entre les institutions européennes [10]. Bomberg et Peterson ne précisent pas les indicateurs mais nous supposerons que leur conception implique une référence à la dichotomie des décisions informelles et formelles – directives, régulations, décisions, recommandations et opinions [11] – et des neuf normes importantes dans l'Union européenne [12].

En revanche, les cercles académiques ne construisent aucune distinction analytique sur la position des fédérations européennes de partis dans leur rapport aux décisions européennes. Nous avons dès lors pris le parti de dégager les dimensions de cohésion et de divergence des positions du PSE, dimensions dont il convient de préciser les composantes et indicateurs. Luciano Bardi, Simon Hix et Christopher Lord ont, entre autres, traité de la cohésion. Le premier l'a abordé pour le PPE en termes de « positions communes [13]. Hix et Lord utilisent, quant à eux, le terme de « politiques communes de partis [14]. Dans un souci de précision, nous proposerons la construction suivante. La composante de la cohésion du PSE s'appréhende à partir de la cohésion des représentants du PSE dans le processus décisionnel européen. Trois indicateurs rendent compte de cette composante : l'émergence d'une cohésion lors des réunions, l'adoption des conclusions des groupes de travail ou des représentants des leaders, le soutien desdits représentants à un projet de compromis de l'Union européenne.

Dans la construction du concept de positions du PSE, la divergence est tout aussi importante que la cohésion et il convient de la mesurer pour relativiser l'impact du PSE ou, en d'autres termes, pour situer les limites de la fonction de légitimation des décisions de l'Union européenne par le PSE. Nous l'évaluerons à partir de trois indicateurs : l'apparition de divergences lors des réunions des représentants du PSE dans les instances de décisions européennes ; la non-adoption par ces mêmes

représentants des conclusions des groupes de travaux ou des représentants des leaders; l'absence de cohésion vis-à-vis d'un projet de décision de l'Union européenne.

B. La construction des hypothèses

Quelles sont les principales hypothèses de travail déductives et inductives du modèle à tester?

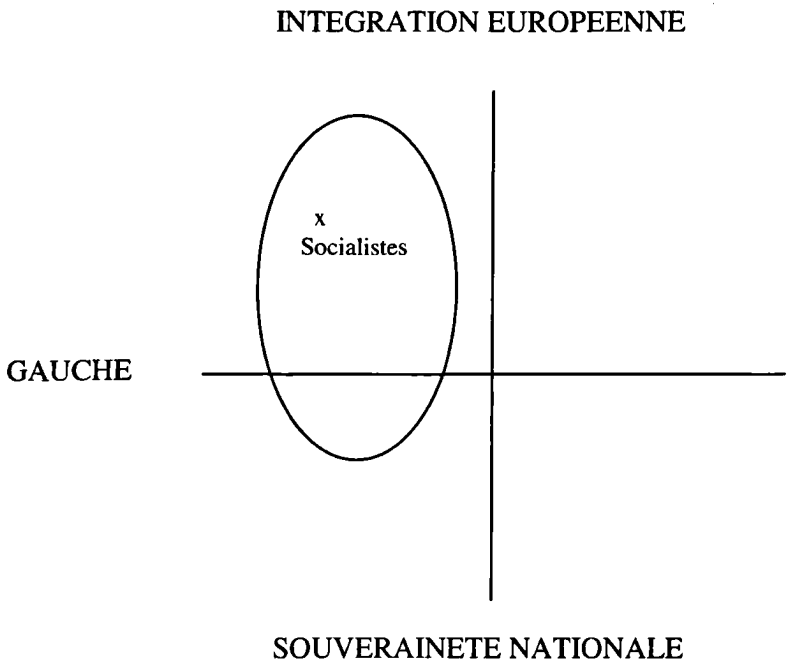
Tout d'abord, il est nécessaire d'établir s'il y a cohésion au sein du PSE concernant le dossier. Au sens large, Bomberg et Peterson estiment que les théories permettant de comprendre la première catégorie de décisions, sous-tendues par le mode de négociation intergouvernementale, sont l'intergouvernementalisme libéral et le néo-fonctionnalisme. Quant au néo-institutionnalisme, il est le modèle le plus intéressant à appliquer pour analyser les décisions relevant de la deuxième catégorie sous-tendue par la négociation de type inter-institutionnel ou intergouvernementale. L'analyse des réseaux politiques convient à la dernière catégorie de décisions, dépendant d'une négociation d'ordre informel. Nous ne nous y référerons pas puisque « *The overabundance of theory may be a simple consequence of modern academic pressures to publish and the reality that it is easier to « construct » theory than to go out and conduct rigorous, detailed empirical research* » [15] et dès lors que ces théories ont été élaborées sans tenir compte de la pratique des fédérations européennes de partis.

En revanche, à partir de l'approche des politiques comparées implicites [16], Simon Hix et Christopher Lord [17] mettent en évidence que le PSE est cohérent sur l'axe gauche-droite mais divisé sur l'axe souveraineté-intégration. Il y aurait toutefois une influence plus forte de la dimension intégration par rapport à la dimension souveraineté.

L'hypothèse à vérifier se formulerait donc comme suit. Dans le processus décisionnel de l'Union européenne sur les questions d'emploi, le PSE serait une fédération relativement cohérente sur l'axe gauche-droite. En revanche, elle serait divisée sur l'axe intégration européenne-souveraineté nationale. La majorité de ses partis membres serait animée par la logique de l'intégration européenne face à une minorité partisane de la logique nationale.

Pour mesurer la contribution du PSE à l'évolution du dossier de l'emploi dans le mécanisme décisionnel européen, nous partirons principalement de deux sources: les documents primaires du PSE et de l'Union européenne, et la réalisation d'interviews. L'échantillon des personnes interviewées est composé des conseillers politiques, secrétaires généraux, présidents toujours en fonction ou non du côté du PSE, de personnes travaillant ou ayant travaillé au secrétariat général du Conseil, à la Commission européenne, au Coreper et des conseillers en affaires européennes du Prince.

Position politique du PSE en fonction des axes gauche-droite et souveraineté-intégration selon Hix et Lord [18]



L'ellipse représente le positionnement des partis membres du PSE. Le x représente la moyenne du positionnement du PSE.

4. L'analyse

Nous envisagerons plusieurs moments clés: le rapport Larsson, le chapitre de l'emploi de la CIG 1996-1997, les conclusions de la présidence des Pays-Bas de l'Union européenne, le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, les lignes directrices, le pacte européen pour l'emploi et le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne.

A. Le rapport Larsson et le Conseil européen d'Essen

Au PSE, les premières discussions sur une position commune à prendre sur le chômage interviennent lors de la réunion des leaders des 4 et 5 septembre 1993, présidée par Willy Claes. Les dirigeants sociaux-démocrates chargent Carlsson, représentant du parti social-démocrate suédois (SAP), de prendre le dossier en charge. Allan Larsson, qui avait déjà commencé un travail similaire à l'échelle suédoise, sera le maître d'œuvre.

Le 23 juin 1994, à l'issue d'un processus laborieux, un texte de référence, intitulé *Initiative européenne pour l'emploi*, est adopté par les leaders du PSE, réunis à Corfou. Pour les dirigeants sociaux-démocrates, le message se veut simple et direct:

« L'Europe doit offrir du travail et non le chômage de masse actuel ». La stratégie est définie (un *New Deal for Europe*) et un programme d'action, mis sur pied [19].

En vérité, l'*Initiative européenne pour l'emploi*, probablement trop ambitieuse, n'a rencontré qu'un écho mitigé dans les partis sociaux-démocrates. La voie nationale reste privilégiée comme en témoignent, en décembre 1994, les conclusions de la présidence allemande au Sommet d'Essen.

La prise de mesures non quantitatives dans cinq domaines concernant l'emploi (investir dans la formation professionnelle, augmenter l'intensité de l'emploi de la croissance, diminuer les coûts salariaux indirects de manière à ne pas affecter l'embauche des travailleurs, accroître l'efficacité de la politique du marché du travail, et renforcer les mesures en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée, des travailleurs âgés et des femmes au chômage) est le programme minimal qui se dégage des conclusions de la présidence allemande [20].

B. Le titre de l'emploi du traité d'Amsterdam, les conclusions de la présidence néerlandaise et le PSE

Le PSE a-t-il influencé les résultats d'Amsterdam? Selon Ladrech qui, sur ce point, se réfère surtout à Johansson, il y a un lien apparent entre le chapitre de l'emploi du traité et le PSE en terme d'agenda [21]. Johanssson ne tenait pas compte des convergences et des divergences dans les débats internes du PSE et se fondait sur une combinaison des approches transnationale et néo-fonctionnaliste.

Les désaccords apparurent lors du sommet des leaders du PSE les 10 et 11 mars 1996 à Lisbonne. La principale ligne de fracture opposait les tenants de l'Union économique et monétaire (UEM) aux partisans du gouvernement économique préconisé par Jacques Delors. Cette dernière position était soutenue par Oskar Lafontaine, alors dirigeant du parti social-démocrate allemand (SPD), et Philippe Busquin, président du parti socialiste (PS – belge).

Par ailleurs, les partisans de l'UEM se divisèrent sur deux points. La première dissension concernait le calendrier et les critères de l'UEM. Achille Ochetto, leader des Démocrates de gauche (DS – italiens), et Lionel Jospin, Premier secrétaire du parti socialiste français (PS), prônaient leur respect. Le Premier ministre néerlandais Wim Kok, leader du parti du travail hollandais (PVDA), s'opposait à un assouplissement des critères, tout comme le Premier ministre portugais Antonio Guterres (PS), qui faisait remarquer que les membres du PSE n'ont pas prise sur le calendrier de l'UEM. Louis Tobback, leader du Socialistische Partij (SP – belge) préférait une mise en œuvre anticipée.

La deuxième divergence avait trait aux instruments complémentaires à utiliser et à mettre en œuvre. Pour Hellstöm, il s'agissait de coordonner les politiques de l'emploi, et d'investir dans les réseaux trans-européens et dans l'environnement. Les premiers ministres portugais et néerlandais plaidaient pour l'émission d'obligations européennes; Wim Kok ajoutant la nécessité de réduire les subsides et les dépenses agricoles dans l'Union européenne. Alors que Guterres demandait si les banques centrales devaient également s'intéresser à la croissance et à l'emploi, Jospin et Kok défendaient l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE). Nyrup Rasmussen, Premier ministre danois (S) jugeait important de définir les instruments.

Jacques Delors, suivi par Ochetto, suggérait de s'inspirer du livre blanc. Quant à Tony Blair, dirigeant du parti travailliste britannique (LP), il proposait d'accompagner l'UEM par des mesures spécifiques afin de faire face au défi du chômage et du changement technologique.

La réunion de la conférence intergouvernementale ouvrit ses travaux lors du Conseil européen de Turin du 29 mars 1996 [22]. Les oppositions les plus importantes au chapitre de l'emploi furent formulées par Helmut Kohl et John Major. A peu de choses près, elles durèrent jusqu'à la fin de la conférence intergouvernementale et bloquèrent tout progrès sur ce dossier si bien qu'il n'y avait toujours pas d'accord pendant la présidence irlandaise et en particulier lors du Conseil européen de Dublin.

Lors du conclave des leaders qui s'est tenu à La Haye le 26 avril 1997, les positions sur l'emploi étaient toujours divergentes. L'instrument privilégié par la présidence néerlandaise était la coordination. Guterres prônait une coordination de la relance économique et Busquin estimait qu'il fallait au minimum défendre le chapitre de l'emploi proposé par la présidence irlandaise. Selon lui, les nouvelles technologies amènent une nouvelle conception du travail et modifient les relations socio-économiques, elles entraîneront une réduction du temps de travail global. Plus critique, le représentant norvégien s'interrogeait sur l'utilité d'une monnaie stable en période de chômage élevé. Ce qui lui valut la réplique immédiate de Ad. Melkert (PVDA) sur l'allergie des investisseurs à l'incertitude. Le représentant du parti social-démocrate finlandais (SDP) insistait pour sa part sur la nécessité de la compétitivité européenne et sur l'importance d'achever le marché intérieur. En revanche, le représentant du PASOK Akis Tsochatzopulos jugeait primordial de montrer que l'emploi est une priorité du PSE. Lena Hjelm-Wallen (SAP) insistait, elle, sur la nécessité des investissements humains, et en particulier sur la formation.

Après le conclave, un rééquilibrage intervint au sein de la conférence intergouvernementale. Les élections du 1er mai en Grande-Bretagne portèrent le parti travailliste au pouvoir après dix-huit ans d'opposition. Quelques semaines plus tard, le PS français prenait les rênes du pouvoir dans le cadre d'une alliance de gauche. Les positions initiales des gouvernements britannique et français en furent dès lors affectées: Blair et Jospin affirmèrent d'emblée leur soutien au chapitre de l'emploi.

Une réunion de coordination des socialistes participant au Conseil européen se tint avant le Conseil européen d'Amsterdam. Kok informa les participants que le compromis proposé par la présidence néerlandaise de l'Union européenne sera le chapitre pour l'emploi dans le traité complété par un paragraphe qui va plus loin dans les conclusions afin de donner un message politique. L'ensemble des participants appuyèrent cette démarche. Le chancelier allemand Kohl fut soumis à une pression politique lors du Conseil européen d'Amsterdam. Il céda avec la garantie qu'il n'y aurait pas de financement du chapitre pour l'emploi. Jean-Claude Juncker, Premier ministre luxembourgeois, fut aussi pressé d'organiser un sommet européen pour l'emploi durant sa présidence.

C. *Le PSE et le sommet européen de Luxembourg pour l'emploi*

Ici aussi, Ladrech décèle un lien entre le PSE et le Sommet européen de Luxembourg en termes d'agenda [23]. Or, les leaders du PSE ont influé sur les décisions du sommet.

A la suite du Congrès du PSE à Malmö, il fut décidé de «créer un groupe de travail *ad hoc* sur la «politique de l'emploi», composé de représentants des leaders des partis membres du PSE». Cette décision était liée aux conclusions de la présidence néerlandaise de réunir un sommet extraordinaire sur le sujet durant la présidence luxembourgeoise vu que le groupe de travail viserait, selon son secrétaire général Jean-François Vallin, à clarifier les positions voire même à parvenir à une synthèse à la veille du Conseil européen de Luxembourg.

Parallèlement, Juncker, occupant à la fois les positions clés de Premier ministre, ministre des Finances, et ministre du Travail et de l'Emploi, joua un rôle de coordination très important. Il envoya une lettre personnelle à tous les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne et convoqua les ministres de l'Emploi de l'Union européenne. Il était aussi en contact permanent avec le directeur général de la DG Emploi et affaires sociales, A. Larsson. La Commission européenne rédigea la première mouture des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998. Elle présenta sa proposition [24] au Comité de l'emploi et du marché du travail (CEMT) et au Conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales (TAS) et des ministres de l'Economie et des Finances (Ecofin). La réaction fut négative par rapport à la quantification des objectifs si bien que Juncker hésitera à convoquer le sommet.

Entre temps, le groupe de travail *ad hoc* s'était réuni à quatre reprises. Il en sortit un texte de synthèse qui reprenait les thèmes du dialogue social, de la redistribution du travail, de l'emploi des jeunes, du chômage de longue durée, de l'éducation, la formation professionnelle, l'apprentissage tout au long de la vie, la construction d'indicateurs, la coordination des politiques économiques, la fiscalité sur les sociétés et sur le capital, et les moyens de financement pour de nouveaux investissements. Ce texte n'engageait pas explicitement les participants du PSE au Conseil européen qui s'étaient réunis à la veille du Conseil européen de Luxembourg. Par ailleurs, le projet de compromis de la présidence luxembourgeoise, qui s'inspirait essentiellement de la proposition de la Commission européenne, figurait aussi parmi les documents de travail des leaders du PSE. Après la présentation du projet de compromis par Jacques Poos, ministre des Affaires étrangères luxembourgeois (POSL), Jospin insista fortement pour lui apporter le soutien du PSE. Cette proposition fut retenue.

Le lendemain, le Conseil européen accepta le projet présenté par la présidence luxembourgeoise. Les lignes directrices de la Commission européenne reçurent l'aval du Conseil européen [25] avant d'être adoptées par le Conseil des ministres [26].

D. Les lignes directrices de 1999 et 2000

Etant donné que le titre VIII du traité d'Amsterdam prévoit formellement d'utiliser la majorité qualifiée [27] et que les représentants du PSE la détiennent au Conseil TAS et de manière moins aisée au Conseil Ecofin depuis la victoire du SPD, dans quelle mesure le PSE a-t-il pu obtenir une convergence de vues et forcer la décision? Deux obstacles peuvent être identifiés à cette perspective.

Pointons d'abord la procédure institutionnelle. Formellement, la majorité qualifiée est seule nécessaire. Dans la pratique, les choses ne se passent pas ainsi: les Etats membres pratiquent le consensus. Or, la question de l'emploi est tellement sensible

qu'aucun Etat membre ne souhaite se voir mis en minorité sur ce dossier par une coalition d'autres Etats membres.

Les divergences entre socialistes sont la seconde difficulté. Les questions soulevées lors des réunions du TAS [28] et d'Ecofin [29] sont révélatrices de dissensions internes, ce dont témoignent aussi les débats sur l'emploi lors des réunions des leaders. A l'occasion du conclave des leaders du PSE du 7 avril 1998 à Londres, les dirigeants sociaux-démocrates furent incapables de s'entendre pour modifier les lignes directrices. Massimo D'Alema (DS) souligna d'emblée l'insuffisance du résultat de Luxembourg. Rudolph Scharping, le président du PSE et Kok dénoncèrent la responsabilité des employeurs tandis que Guterres mit en exergue le rôle de la BCE. La réduction du temps de travail suscita des controverses. Les leaders portugais, danois, italien, autrichien et néerlandais s'interrogèrent sur la signification du concept d'«employabilité» alors que les dirigeants suédois et français l'associèrent avec la création de travail.

Lors de la réunion des participants au Conseil européen du 24 octobre 1998, Schröder et D'Alema affirmèrent le caractère prioritaire de l'emploi dans leur pays respectif. Viktor Klima, chancelier autrichien et représentant du parti social-démocrate autrichien (SPÖ), s'interrogea sur la nécessité de mesures additionnelles pour l'emploi. Il suggéra un effort de «*policy mix*» pour la croissance et l'emploi.

Lors de la réunion des participants du PSE au Conseil européen de Vienne, le 9 décembre 1998, Wim Kok fit référence aux chiffres du chômage, pour la première fois depuis longtemps sous la barre des 10%. Rasmussen défendit l'idée selon laquelle l'emploi pouvait être généré par une meilleure coordination des budgets nationaux et des politiques nationales sur l'éducation, l'investissement structurel.

Mais le Conseil européen de Vienne approuva les lignes directrices sur l'emploi de 1999 de la Commission européenne [30] sans *input* du PSE. Il s'ensuivit une résolution du Conseil des ministres [31]. De même, le Conseil européen d'Helsinki avalisa les résultats de la session conjointe des Conseils Ecofin et TAS [32]; la Commission européenne fit une proposition formelle après le Conseil européen dont les résultats furent approuvés par le Conseil des ministres [33].

E. Le PSE et le pacte européen pour l'emploi

Robert Ladrech considère que le PSE a influencé davantage le pacte européen pour l'emploi [34]. Nous pensons qu'il n'en est rien. Revenons-en donc aux faits.

Les élections de septembre 1998 en Allemagne permirent au SPD de revenir au pouvoir, en coalition avec les Verts. Le ministre allemand des Finances, Oskar Lafontaine proposa d'emblée un projet de pacte européen pour l'emploi. Selon lui, les taux élevés des banques centrales constituaient le problème qui bridait la croissance et l'emploi. Il fallait donc amener la BCE à les réduire. Son initiative se heurta à l'opposition de la BCE et des autres Etats membres.

Lors du congrès de Milan de mars 1999, le PSE adopta un document de référence, le pacte européen pour l'emploi [35]: il proposait «une stratégie européenne pour la croissance et l'emploi» fondée sur la gestion du développement durable, l'amélioration du potentiel pour l'innovation et la croissance, et la création d'une

société plus active et plus inclusive. Des mesures qualitatives, et non quantitatives, étaient épinglées pour favoriser l'emploi.

A la mi-mars, le PSE fut secoué par la démission de Lafontaine. Schröder modifia sensiblement les propositions et perspectives de son bouillant ministre des Finances: les taux d'augmentation salariale ne pouvaient, selon lui, dépasser les hausses de productivité.

Le pacte européen pour l'emploi revu et corrigé par le PSE fit donc long feu. Le pacte européen pour l'emploi adopté à Cologne [36] se borna à agréger les processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne. Le processus de Cologne fut un simple dialogue macro-économique limité à l'échange d'informations et d'expériences.

F. Le PSE et le Conseil européen de Lisbonne

Le Conseil européen de Lisbonne a surtout été marqué par une initiative commune de la Grande-Bretagne et de l'Espagne. En octobre 1999, Tony Blair et José-Maria Aznar présentèrent un texte avançant certaines réformes économiques de l'Union européenne. Sur cette base, la présidence portugaise demandera l'organisation d'un sommet extraordinaire. Guterres présenta les grandes lignes de son projet lors d'une réunion des leaders du PSE en décembre 1999.

Pour faire avancer le dossier, le Premier ministre portugais mit en place un groupe de conseillers des Premiers ministres: il craignait de rencontrer beaucoup d'obstacles dans le cadre d'une procédure normale, c'est-à-dire en passant par les instances du Conseil des ministres (groupe de travail, Coreper, et Conseils de ministres) et, en créant une nouvelle filière de travail nettement plus proche des chefs d'Etat et de gouvernement, il pensait pouvoir arriver à des résultats significatifs. Mais des résistances nationales apparurent dont Guterres informa les participants du PSE à la veille du Conseil européen de Lisbonne, afin d'obtenir leur soutien. Un compromis fut dégagé à partir du texte portugais qui fut avalisé le lendemain en Conseil européen. De nouveaux objectifs quantitatifs furent fixés. Il est notamment précisé: « Le Conseil européen estime que l'objectif global de ces mesures devrait consister, sur la base de statistiques disponibles, à porter le taux d'emploi (actuellement de 61% en moyenne) à un niveau aussi proche de 70% d'ici à 2010 et à faire en sorte que la proportion de femmes actives (actuellement de 51% en moyenne) dépasse 60% d'ici à 2010» [37]. La proposition de la Commission européenne pour les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001 reprit cet objectif. Cette proposition fut retenue par le Conseil des ministres [38].

5. Conclusions

Une question centrale a traversé cette contribution: dans quelle mesure les idées du PSE contribuent-elles à faire évoluer le dossier de l'emploi au niveau de l'Union européenne? Que ressort-il de la comparaison des résultats observés et des résultats attendus?

Pour ce qui a trait au cadre analytique, les apports sont les suivants. *Primo*, l'hypothèse du positionnement du PSE selon Hix et Lord bute sur un certain nombre d'obstacles. D'un côté, les auteurs britanniques ne précisent pas les dimensions, les composantes et les indicateurs de la gauche, de la droite, de la souveraineté nationale

et de l'intégration européenne. Cela rend donc difficile toute tentative de mesure à moins de reconstruire ces concepts. D'un autre côté, le centre de gravité de la position du PSE donne facilement l'illusion de la cohérence de gauche et d'intégration européenne. Or, la réalité est nettement plus complexe. Des divergences importantes séparent les partis membres, pour la plupart au pouvoir à l'échelle nationale: sur une question politique donnée, les centres de positionnement au sein de la fédération sont multiples. *Secundo*, l'influence du PSE sur la décision européenne dépend très largement des personnalités.

Les apports en terme de connaissance relative à l'objet concernent trois problématiques: la teneur du consensus ou du désaccord, les facteurs qui influent sur le positionnement du PSE, les sources permettant d'expliquer dans quelle mesure le PSE agit efficacement ou non sur les enjeux décisionnels.

Sans revenir en détail sur les points d'accord ou de désaccord décrits plus haut, notons que, malgré les divergences, un compromis émergea à trois moments: à propos du titre VIII pour l'emploi du traité d'Amsterdam et des conclusions de la présidence néerlandaise sur la tenue d'un sommet consacré à l'emploi lors de la présidence luxembourgeoise, au sujet de la mise en œuvre de lignes directrices lors de la présidence luxembourgeoise et autour du projet de compromis du Premier ministre portugais.

Les raisons des divergences sont au nombre de quatre. Les partisans de l'UEM se heurtent aux tenants du gouvernement économique, affaiblis après le départ de Lafontaine: l'ex-président du SPD occupait une position marginale au sein du Conseil Ecofin et au PSE. Les partisans de l'approche nationale sont en compétition avec les tenants de l'approche commune, et même avec les partisans de l'approche duale. On note aussi une opposition entre ceux qui prônent des objectifs clairs, précis et ambitieux selon un calendrier déterminé et ceux qui préconisent une approche plus souple. La dernière fracture a trait aux moyens. Elle oppose les partisans de l'indépendance de la BCE aux tenants de la thèse de la responsabilité de la BCE.

Qu'en est-il du consensus? Les réunions régulières entre les élites les plus importantes sous l'égide du PSE jouent un rôle déterminant. Au PSE, l'organe le plus important est la conférence des leaders regroupant pour l'essentiel les présidents de partis et les Premiers ministres. En élaborant un consensus en son sein, le PSE pose un défi au mode d'opération intergouvernemental de la gouvernance européenne. Le rôle individuel ou concerté des partis nationaux est aussi souligné. Malgré des divergences internes non négligeables, la pression du Premier ministre français Lionel Jospin lors de la réunion des leaders précédant le Conseil européen de Luxembourg fut d'autant plus importante que les Conseils des ministres Ecofin et TAS avaient refusé la proposition de Jean-Claude Juncker. Le pouvoir de conviction du Premier ministre portugais Guterres lors des réunions des leaders précédant le Conseil européen de Lisbonne fut aussi décisif pour aboutir à un compromis dans les rangs du PSE puis lors du Conseil européen.

Les relations du PSE avec les institutions européennes sont un des éléments clés. Sa relation avec le Conseil européen est déterminante compte tenu du poids social-démocrate dans les gouvernements nationaux. Ces relations sont aussi intimement liées à la présence des partis membres dans les différentes institutions

de l'Union européenne, elle-même conditionnée par leur résultat électoral lors des élections nationales et, en partie, lors des scrutins européens. Ainsi, à la suite de la victoire du parti travailliste au Royaume-Uni et du PS en France, le rapport de forces se rééquilibra en faveur des décisions à propos de l'emploi d'Amsterdam, auxquelles s'opposaient John Major et Helmut Kohl. Avoir une représentation largement majoritaire de partis au gouvernement et au Conseil européen s'avéra crucial pour le PSE : son influence se concrétisa d'ailleurs surtout lors des présidences du Conseil européen.

En conclusion, on peut imaginer deux scénarios : le scénario du *statu quo* et le scénario optimiste. Nous ne discuterons pas plus avant du premier. Dans un scénario optimiste, la politique de l'emploi des Etats membres serait plus forte. Dans un contexte où les partis membres du PSE sont au pouvoir, les positions des différents partis le composant convergeraient vers le même but, résoudre le problème du chômage en Europe. Le préalable minimum serait la combinaison des approches nationales et d'une approche européenne en matière de politique économique, monétaire, fiscale et d'emploi. Ajoutons des objectifs clairs et précis, la comparaison des données statistiques, la responsabilisation des acteurs impliqués dans le problème (la Banque centrale européenne, les entreprises, les chefs d'Etat et de gouvernement) et l'affectation de moyens, en particulier financiers.

Notes

[1] Fritz SCHARPF, *Governing in Europe : Effective and Democratic ?*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 87.

[2] Pascal DELWIT, *Les partis socialistes et l'intégration européenne : France, Grande-Bretagne, Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 282-283.

[3] Tels que proposés par Raymond QUIVY et Luc VAN CAMPHENHOUDT, *Manuel de recherches en sciences sociales*, Paris, Dunod, 1995.

[4] Simon HIX, Christopher LORD, *Political Parties in the European Union*, Londres, MacMillan, 1997, p. 192-193.

[5] *Ibid.*, p. 193-194.

[6] Robert LADRECH, «Party Networks, Issue Agendas and European Union Governance», *in* David S. BELL, Christopher LORD, *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998, p. 81.

[7] Karl Magnus JOHANSSON, «Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions», *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, 1, p. 86-88.

[8] John PETERSON, Elizabeth BOMBERG, *Decision-Making in the European Union*, Londres, Macmillan, 1999, p. 10-11, p. 16 et p. 21.

[9] *Ibid.*, p. 10-11.

[10] *Ibid.*, p. 16.

[11] *Ibid.*, p. 48.

[12] *Ibid.*, p. 53-58.

[13] Luciano BARDI, «Transnational Party Federations», *in* Richard S. KATZ, Peter MAIR (ed.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 360-361.

[14] Simon HIX, Christopher LORD, *op. cit.*, p. 73.

[15] Elizabeth BOMBERG, John PETERSON, *op. cit.*, p. 3.

[16] Voir Leonardo MORLINO et la distinction qu'il opère entre la «politique comparée traditionnelle» et la «politique comparée implicite» où sont appliqués des canevas nationaux au cas de l'Union européenne. *Third European Summer School in Comparative Politics*, Sienne, 10 juillet 2000.

[17] Simon HIX, Christopher LORD, *op. cit.*, p. 49-53.

[18] *Ibid.*, p. 50.

[19] PSE, *The European Employment Initiative. Text Adopted by the Party Leaders at the PES Summit in Corfu. Revised Version of the December 1993 Declaration*, Corfou, 23 juin 1994, 17 pages.

[20] PRESS RELEASE INFORMATION, *Conseil européen. Réunion des 9 et 10 décembre 1994 à Essen. Conclusion de la présidence*, Bruxelles, 9 décembre 1994, document 00300/94 (Press 0), p. 2-3.

[21] Robert LADRECH, *Social Democracy...*, *op. cit.*, p. 110-113.

[22] PRESS RELEASE INFORMATION, *Conseil européen de Turin. 29 mars 1996. Conclusion de la présidence*, Bruxelles, 29 mars 1996, document SN100/1/96 (Press 0), p. 1.

[23] Robert LADRECH, *Social Democracy...*, *op. cit.*, p. 113.

[24] COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission. Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998*, Bruxelles, 1er octobre 1997, 8 p. *in* http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/fr/papers/guide.htm.

[25] PRESS RELEASE INFORMATION, *Luxembourg: Conseil européen extraordinaire sur l'emploi*, Luxembourg, 20 novembre 1997, document SN 300/97 (press 0), 8 p.

[26] «Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines», *in* Employment and social affairs – European Commission, *The 1998 Employment Guidelines. Council resolution of 15 December 1997*, Luxembourg, OPOCE, décembre 1997, p. 5-8.

[27] Voir l'article 128 du traité d'Amsterdam *in Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés*, Paris, La documentation française, 1998, p. 127.

[28] Le Groupe TAS rassemble les ministres travaillistes, socialistes, et sociaux-démocrates ainsi que les représentants de partis homologues dans l'opposition dans les Etats membres de l'Union européenne ainsi que les membres de la Commission européenne et du groupe politique socialiste au Parlement européen. Ces personnes ont pour caractéristique d'être responsables des dossiers de l'emploi et du social. La première réunion a eu lieu le 23 septembre 1996. Depuis lors, deux réunions par an sont organisées par la présidence.

[29] Le groupe Ecofin rassemble les ministres travaillistes, socialistes, et sociaux-démocrates ainsi que les représentants de partis homologues dans l'opposition dans les Etats membres de l'Union européenne ainsi que les membres de la Commission européenne et du groupe politique socialiste au Parlement européen. Ces personnes ont pour caractéristique d'être responsables des dossiers de l'économie et de la finance. La première réunion a eu lieu le 10 mars 1996. Depuis lors, deux réunions par an sont organisées par présidence.

[30] PRESS RELEASE INFORMATION, *Conseil européen de Vienne. 11 et 12 décembre 1998. Conclusions de la présidence*, Cologne, 11 décembre 1998, document 00300/1/98 REV (Press 0), p. 6-9.

[31] *Résolution du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999*, 9 pages. *in* http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/empl99/guide_fr.htm

[32] PRESS RELEASE INFORMATION, *Conclusion de la présidence. Conseil européen d'Helsinki. 10 et 11 décembre 1999*, Bruxelles, 11 décembre 1999, n° 00300/99, p. 7.

[33] «Council Decision of 13 March 2000 on Guidelines for Member States'employment policies for the year 2000», in Employment and social affairs – European Commission, *Guidelines for Member States' employment policies for the year 2000 and Council recommendations on the implementation of Member States' employment policies*, Luxembourg, OPOCE, 2000, p. 7-16.

[34] Robert LADRECH, *Social Democracy ..., op. cit.*, p. 113.

[35] PARTY OF EUROPEAN SOCIALISTS, *A European Employment Pact. For a New European Way*, Fourth Congress, Milan, 1er-2 mars 1999, 13 pages.

[36] PRESS RELEASE INFORMATION, *Conclusion de la présidence. Conseil européen de Cologne. 3 et 4 juin 1999*, Cologne, 4 avril 1999, document 150/99 (Press 0), p. 2.

[37] *Conclusion de la presidence. Conseil européen de Lisbonne. 23 et 24 mars 2000*, 24 mars 2000, DOC/00/8, p. 10.

[38] COUNCIL, «Council Decision of 19 January 2001 on Guidelines for Member States'employment policies for the year 2001», *Official Journal of the European Communities*, n° L 22, 24 janvier 2001, p. 18-26.

Le parti populaire européen au cœur du consensus décisionnel ?

David HANLEY

1. La décision européenne : un concept flou ?

Poser le problème de l'influence du PPE sur les mécanismes décisionnels de l'Union européenne, c'est déjà évoquer la complexité des processus politiques de celle-ci. Système politique en devenir constant [1], l'Union européenne sécrète ses décisions par une interaction entre ses acteurs institutionnels sans doute plus difficile à cerner que les processus de l'Etat-nation classique. La politique européenne est en effet le résultat d'une dialectique entre ses trois pôles principaux – Conseil, Commission, Parlement.

Prétendre isoler l'élaboration de décisions strictement « européennes » relève d'ailleurs déjà du pari. L'Union européenne étant un système hybride de « gouvernance multi-niveaux » [2], tout gouvernement national est constamment en train de conjuguer décisions nationales et décisions européennes et essaie d'influencer les institutions de l'Union européenne. Cette action supranationale se fonde sur la politique que ce gouvernement élabore chez lui et a pour but d'infléchir la politique européenne dans un sens qui facilite son action sur le plan national ; mais en même temps cette politique nationale est fortement marquée par le contexte européen ou, si l'on préfère, par le poids de décisions déjà prises « à Bruxelles ». Poids dont il peut très bien se servir pour légitimer son action chez lui, comme le rappelle Moravcsik [3]. Il y a donc interférence constante entre les deux niveaux, « jeu à deux niveaux ». Sans parler de toutes les décisions qui se prennent au niveau sous-national mais qui ont aussi un rapport, fût-il indirect, à l'instance européenne.

Le système décisionnel de l'Union européenne est donc un échange constant entre ses différents niveaux ; limiter l'analyse des décisions au seul niveau européen risque donc de figer, à un moment donné, un processus par essence dialectique. Mais comment viser une cible en mouvement ? Cet isolement du niveau européen paraît par conséquent nécessaire comme démarche méthodologique pour saisir l'importance du niveau européen et l'action d'un parti transnational à ce niveau.

Ce *caveat* dûment constaté, nous suivrons la typologie des décisions européennes établie par J. Peterson et E. Bomberg [4] et qui reflète bien la réalité hybride de l'Union

européenne. Ces auteurs distinguent les décisions supersystémiques, systémiques et sous-systémiques. Les premières sont d'ordre historique, donnant un nouveau cap à l'Union (telle l'Union économique et monétaire); elles sont le résultat, typiquement, de CIG ou de sommets du Conseil européen. Les décisions systémiques fixent les grandes lignes de la politique à suivre dans tel ou tel secteur et sont le fait de tractations entre le Parlement européen et le Conseil. Les décisions sous-systémiques en revanche sont le fruit du travail de la Commission et des comités du Parlement européen et visent essentiellement à donner une forme concrète aux grands axes définis par les décisions du second type. Du point de vue de l'analyse des partis, il y aurait beaucoup à faire pour établir le rôle de ces formations dans ces opérations de peaufinage que sont les décisions sous-systémiques; les enjeux peuvent être importants, et la lutte partisane peut y jouer pleinement. Mais comme le font remarquer J. Peterson et E. Bomberg, ce niveau de décision est fortement sectoriel; les différents secteurs sont assez étanches les uns par rapport aux autres et ont tendance à être dominés par des réseaux (*policy networks*) où la compétence technique est de rigueur. Cela n'exclut pas bien sûr un rôle pour les partis, surtout par l'intermédiaire de leurs experts qui participent au travail en commission; mais cette activité est très spécialisée et insuffisamment connue.

Au risque de simplifier, nous insisterons donc surtout sur les deux premiers types de décision, car ils illustrent mieux à notre avis le rôle des forces partisanes transnationales dans le système décisionnel.

2. Les institutions dans le système décisionnel

Même si nous n'avions pas à notre disposition les outils théoriques du nouvel institutionnalisme [5], l'architecture de l'Union nous inviterait à réfléchir sur le rôle des institutions clés dans l'élaboration des décisions. Il n'y a pas lieu de refaire ici des analyses connues; nous retiendrons essentiellement le caractère dialectique du processus décisionnel, fait d'échanges entre les institutions communautaires. Celles-ci sont cependant peuplées d'acteurs, dont les partis politiques. Il convient donc d'évoquer les rapports *a priori* qu'on peut imaginer entre partis et institutions au sein de l'Union européenne.

Souvent, la littérature considère le Conseil comme l'incarnation des intérêts étatiques ou gouvernementaux. Ce n'est pas faux mais il ne faut pas oublier que les gouvernements qui composent le Conseil sont quasi tous l'émanation de forces partisanes. Si les gouvernements sont censés défendre leur conception de l'intérêt national devant leurs partenaires/émules du Conseil, cette conception nationale est aussi une conception partisane; elle traduit les exigences de secteurs importants de la société en question ou, plus souvent, des compromis entre ceux-ci [6]. En essayant d'influencer la décision communautaire, un gouvernement pense toujours à sa réélection, donc à la victoire de son parti ou de sa coalition. Bref, il est difficile de départager intérêt national et intérêt partisan, dans la mesure où le premier est défini par le second.

La Commission est composée elle aussi d'un personnel politique nommé par les forces partisanes, même (et surtout?) si les commissaires prétendent être au-dessus de la politique. Selon les traités, ils sont censés abandonner toute référence nationale ou

partisane et fonctionner en tant qu'Européens ; et beaucoup d'experts constatent une tendance, même chez les commissaires au profil partisan très marqué (on pense à un L. Brittan), à « s'indigéniser » (*go native*), c'est-à-dire à adopter une optique communautaire. M. Abélès parle, plus poliment, des « nouvelles solidarités » qui naissent quand un élu fait de la politique sur des bases « déterritorialisées » [7]. Cela dit, ces hommes et femmes ont un passé partisan connu ; *a priori*, peut-être sur certains dossiers plus que d'autres, ils pourraient être sujets à des pressions partisanes. Cela va dépendre des rapports de force et de la nature du dossier en question.

Le Parlement européen est structuré autour de la vie partisane [8], bien qu'un expert tel M. Westlake [9] en parle assez peu dans son livre. Pour R. Ladrech, c'est « le lieu le plus évident de la dynamique partisane au niveau européen » [10]. C'est donc, semble-t-il, le point de départ idéal pour examiner le poids des partis dans la prise des décisions. Nous butons pourtant immédiatement sur un obstacle de taille. Même s'ils présentent des similitudes avec les partis nationaux des Quinze dans la mesure où ils se regroupent presque entièrement par fédérations transnationales selon les fameuses familles politiques, les partis actifs dans l'hémicycle de Strasbourg ou de Bruxelles ne sont pas identiques à ces partis nationaux [11]. D'abord, le personnel partisan n'est pas le même au Parlement européen (et paraît susceptible de l'être de moins en moins, à mesure que se réduit le nombre de mandats doubles). Ensuite, ces « europartis » se veulent précisément des forces transnationales, donc susceptibles à un moment donné de contrecarrer les objectifs de leurs homologues nationaux.

Il faut creuser davantage cette relation entre parti national et parti européen. En effet, transnational ne veut pas dire sans rapport à la réalité partisane nationale [12]. T. Jansen nous le rappelle [13], « un parti européen ne saurait être ni meilleur ni pire que ce qu'en font ses membres ». Or, dans le cas des « europartis », ces membres sont précisément les partis nationaux. N'oublions pas que ces fédérations supranationales sont l'émanation des partis nationaux ; elles furent créées pour répondre à des besoins précis, à savoir poursuivre les buts de leurs partis fondateurs au sein d'institutions désignées (le Parlement européen). Cela suppose un certain nombre de choses. D'abord, que les fondateurs puissent se mettre d'accord sur des buts à poursuivre ; ensuite que cet accord puisse se maintenir dans le temps ; enfin que le mécanisme ainsi créé reste sous le contrôle de ses fondateurs (sorte de Frankenstein obéissant). A en juger par l'histoire d'autres initiatives transnationales, telle l'Internationale socialiste [14], ces conditions sont parfois difficiles à remplir, du moins si le nouvel organisme doit fonctionner autrement que sur le papier.

Les « europartis » se sont formés, on le sait, surtout depuis la décision d'élire directement le Parlement européen. La littérature [15] a surtout tendance à souligner leur croissance progressive, impliquant parfois une montée irrésistible. Auparavant simples coordinateurs des campagnes électorales de leurs partis formateurs (et plus tard des plates-formes électorales de ceux-ci), ces organismes se sont dotés de structures administratives et politiques visibles ; on songe notamment au renforcement des exécutifs de ces partis (dont la présidence du PPE est un modèle), qui permet un contact accru entre les partis formateurs (ou plus exactement entre leurs élites). On est pourtant en droit de se demander si ces manifestations témoignent d'un véritable renforcement des « europartis » aux dépens des partis formateurs. T. Jansen évoque

les faibles moyens du secrétariat du PPE [16] – organisme qui s'est pourtant beaucoup renforcé sous sa direction – par rapport aux ressources du groupe parlementaire. L. Bardi fait aussi état des carences infrastructurelles [17]. Et les faiblesses financières des « europartis » sont bien connues ; leur dépendance vis-à-vis du groupe parlementaire ne diminuera pas tant qu'il n'y aura pas de statut des partis européens [18]. Ce dernier fournirait une aide analogue à ce que perçoivent les partis français, par exemple, où l'aide est proportionnelle aux voix obtenues [19]. Dans la motion soumise par la direction nationale du PS français à son congrès de novembre 2000, on peut lire que le PSE n'est qu'« un cartel de chefs de parti et de gouvernement. Il doit devenir une véritable organisation avec une démocratie militante » [20]. Bref, il subsiste un certain doute quant à la solidité des « europartis ».

C'est le rapport groupe/parti européen qui donne la clé de l'énigme. Les groupes ont précédé de loin les « europartis », ce qui provoque un ressentiment certain chez ces derniers. T. Jansen rappelle les querelles lors de la naissance du PPE pour savoir si le groupe devait être considéré comme un fondateur du nouveau parti *pari passu* avec les partis des différents Etats [21]. Mais que sont les groupes ? Ce sont des députés élus « nationalement » sur des listes rédigées exclusivement par des partis nationaux. Les partis transnationaux ont beau disposer de pouvoirs apparemment régaliens, comme celui (très peu utilisé, en fait) d'expulser un parti membre ; ils ne peuvent pas choisir les députés qui vont représenter celui-ci à Strasbourg. Les groupes sont donc l'expression des différents partis nationaux au Parlement européen. On ne peut s'empêcher de remarquer que les citoyens européens les voient ainsi, puisqu'il est notoire que dans ces élections de « second ordre » que sont les élections au Parlement européen, ils votent presque exclusivement selon des critères nationaux [22] ; comme le loup blanc, le fameux « *demos* européen » se caractérise plutôt par son inexistence. Peu importe que les « europartis » se battent en général (mais depuis la fin des années quatre-vingt seulement dans certains cas) sur un texte commun et en utilisant un logo commun, rose ou main tendue (qui ne figure toujours pas au premier plan de la campagne dans tel ou tel pays, soit dit en passant) ; les députés qui aboutissent au Parlement européen sont des produits d'abord nationaux.

Les conséquences de cette réalité sont évidentes. L'action des « europartis » ne peut être qu'une sorte de plus petit dénominateur commun. Ces partis ne peuvent que refléter l'accord existant entre les partis fondateurs, un accord parfois assez large, nous allons le voir. Mais pas d'erreur : la dynamique de ce parti part bien du bas vers le haut. A la différence du parti classique, où un centre fort parce que dûment légitimé peut définir la politique du parti (quitte à être contesté par certains secteurs), les « europartis » ont un centre évanescent qu'il est parfois difficile de percevoir. C'est la base de ce parti (les partis nationaux fondateurs) qui donne l'impulsion – ou qui met le frein – et qui définit le cadre d'action des instances européennes (ou du centre, si l'on préfère). Nous croyons trouver une analogie à cette situation dans le système politique français. On pourrait être tenté de considérer le parti socialiste comme un parti à base forte et au centre faible, à cause de son fractionnalisme connu. Ce serait une erreur, car le centre du PS a bien les moyens et l'autorité de définir une ligne que suivra le reste du parti ; l'enjeu pour les fractions, c'est précisément de s'emparer de cette autorité centrale afin de faire prévaloir leur version de la politique à suivre.

L'UDF en revanche est semblable à un «europarti» (du moins quand il comprenait encore les libéraux d'Alain Madelin), dans la mesure où les partis fondateurs faisaient la loi au parti confédéral en ce qui concerne les candidatures, postes, etc., dans des proportions faciles à vérifier [23]; bref où la périphérie était forte et le centre faible.

Vu cette nature confédérative des «europartis», on comprend ce qui est significatif dans leur évolution. On a beaucoup insisté sur le renforcement des structures transnationales depuis 1979 – secrétariat général, congrès, présidium, etc. Mais peu de commentateurs contestent le fait que l'organe le plus important dans les «europartis» (fût-ce dans des proportions variables) est la conférence des chefs de gouvernement et/ou de partis, qui a tendance à se réunir de plus en plus autour des sommets de l'Union européenne [24]. Pour T. Jansen, il est clair que «dans la pratique, l'exécutif (du PPE) a plus de respect pour les chefs de parti que l'inverse» [25]. En donnant un statut officiel à un organisme qui avant 1990 se réunissait à titre officieux, le PPE confirmait ce que beaucoup soupçonnaient déjà: politiquement, le PPE réagit à des impulsions venues d'en bas qui traduisent des accords entre les principaux partis nationaux (au début surtout la CDU/CSU et la DC, avant son implosion [26]). S'il est vrai comme le prétend T. Jansen [27] que le PPE est allé plus loin que les socialistes, les libéraux ou les verts sur le chemin du parti trans- ou supranational, la raison en est que ses éléments de base étaient prêts a mettre davantage en commun que leurs émules des autres familles politiques.

Cette proposition se vérifie assez facilement. La démocratie chrétienne a développé depuis longtemps une idéologie qui se distingue bien du conservatisme classique [28]. Sans vouloir revenir sur chaque composante de cette idéologie, notons simplement pour les besoins de notre argument que les positions intégrationnistes ou carrément fédéralistes s'adaptent très bien à ce genre de pensée, surtout grâce au concept très souple d'identité que véhicule la démocratie chrétienne. Comme on s'y attendrait d'une philosophie fortement marquée par des liens avec une Eglise qui se prétend universelle (et qui a eu maille à partir avec les Etats-nations précisément à cause de cela), la démocratie chrétienne a toujours refusé de penser l'identité en termes étroitement nationaux. Pour les démocrates chrétiens, la nation est une des identités multiples que revêt l'individu, à côté de sa présence dans sa commune, son appartenance religieuse ou associative, etc.; l'Europe n'est qu'une couche supplémentaire de cette identité multiple et ne menace en rien une identité nationale quelconque. C'est ainsi que le PPE peut indiquer son projet fédéraliste en tête de son programme [29], en contraste avec la ligne des autres formations transnationales [30]; on songe aux verts et aux sociaux-démocrates qui ont tous connu des difficultés sur les dossiers européens, où souvent l'intégration politique pouvait apparaître comme un obstacle à la réalisation du projet politique intérieur. Or, pour le PPE, l'intégration est une partie essentielle du projet politique. Si l'on songe à la seule occasion où le parti (ses instances européennes) a utilisé le pouvoir d'exclusion contre un parti membre – il s'agit du CDS portugais – c'est précisément parce que ce parti avait enfreint la première règle de l'accord de base entre les formations composant le PPE: il avait tenu un discours nationaliste, anti-intégrationniste. Bref, les partis nationaux qui forment le PPE ont décidé depuis longtemps que les gains qu'ils peuvent escompter d'une politique intégrationniste sont plus forts que les inconvénients provenant d'une perte de souveraineté nationale hypothétique.

S'agissant de l'influence sur les mécanismes décisionnels de l'Union européenne, on peut donc s'attendre à voir les «europartis» fonctionner selon le modèle de cet intergouvernementalisme libéral [31] au sens où ils distillent dans les arènes européennes des principes communs définis au préalable. Comme le veut la théorie des régimes en relations internationales, les partis décident de mettre en commun un certain nombre de politiques ou de principes dans le domaine supranational, afin de mieux réaliser leur projet en politique intérieure; le coût de la poursuite de ce projet, dans le seul contexte intérieur, dépasse les inconvénients éventuels qu'entraînerait l'adoption de positions communes supranationales. Nous allons examiner tour à tour le Conseil et le Parlement européen pour illustrer cette thèse.

3. Le PPE dans les institutions européennes

A. Le Conseil

Au niveau du Conseil et des décisions «historiques» qui selon J. Peterson et E. Bomberg en relèvent, on constate une efficacité certaine du PPE. S. Hix et C. Lord [32] dressent un tableau impressionnant de la coordination atteinte par le PPE en amont de ces événements clés. Avant Maastricht en décembre 1991, la réunion des chefs de partis se mit d'accord pour exiger le pouvoir de co-décision pour le Parlement européen, l'extension du vote à la majorité qualifiée et l'octroi de nouvelles compétences à la Communauté; leur accord avait fait l'objet de discussions préalables avec R. Lubbers, chef du CDA et du gouvernement néerlandais et président du Conseil à cette époque. Les autres partis transnationaux étaient d'accord en partie sur ces buts mais ils avaient aussi des exigences diverses (système électoral unique pour le Parlement européen à travers toute l'Union européenne pour les libéraux et les fameux critères de convergence socio-économiques – et non simplement financiers – pour l'Union économique et monétaire préconisés par les socialistes). Seules les positions du PPE furent retenues à l'issue du Conseil cependant, ce qui démontre la force de coordination du PPE. Mais cette victoire avait aussi dépendu du fait qu'à la fin de l'année 1991, les démocrates chrétiens ou leurs alliés occupaient le pouvoir dans de nombreux Etats (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Portugal, Royaume-Uni,...), pouvoir qu'ils ont perdu depuis lors. En 1991, ces leaders siégeaient toujours au Conseil. Autrement dit, le PPE peut sans doute toujours mieux coordonner sa ligne que les autres; mais pour que cette coordination influence la décision politique, il faut des rapports favorables au sein du Conseil. Plus simplement, il faut qu'une majorité des partis fondateurs soient au pouvoir au niveau national.

Dans les réunions suivantes, S. Hix et C. Lord constatent une certaine baisse d'influence du PPE, liée sans doute à la perte de pouvoir dans certains pays. Le Conseil s'orienta entre autres vers des solutions libérales aux problèmes économiques; de plus en plus, le PPE s'aligna sur l'ELDR pour préconiser des solutions de marché, aux dépens de l'interventionnisme cher aux socialistes [33]. Auparavant, le PPE parlait davantage de justice sociale et d'inclusion des partenaires sociaux, relent du néo-corporatisme qui caractérise les rapports sociaux dans certains pays à tradition démocrate chrétienne [34]. Signe non seulement d'une perte de vitesse du courant démocrate chrétien dans différents pays mais aussi d'un changement d'orientation: la démocratie chrétienne s'est largement ouverte à l'idéologie libérale du marché

ces dernières années [35] et, ce faisant, a noué des liens de plus en plus étroits avec des représentants politiques de cette idéologie. Cette évolution résulte en partie d'un certain réalisme (appréciation du dynamisme du capitalisme de marché, conscience des carences des alternatives sociales-démocrates, keynésiennes ou corporatistes) et n'est pas exempte d'une forte dose d'opportunisme politique. Le dossier est bien connu [36], et nous n'avons certes pas l'intention d'épiloguer sur les changements internes de la démocratie chrétienne. Le débat continue entre le pragmatisme dépassionné d'un T. Jansen pour qui il n'y a jamais eu une grande différence entre conservateurs et démocrates chrétiens (pas d'ennemis à droite, face à l'adversaire de gauche) et l'engagement militant d'un M. Fogarty [37], pour qui le « cheval de Troie » du libéralisme a été introduit dans la cité démocrate chrétienne, quitte à altérer sa nature profonde. Qu'il suffise de dire que nous serions plus proche de ce dernier. Certes, le mouvement démocrate chrétien en général et le PPE en particulier accusent toujours les effets de cette division, on a pu le constater lors des oppositions successives à l'admission des différents groupes conservateurs, ou lors de la fondation du groupe Schuman, etc. Mais l'essentiel ici, c'est de démontrer comment cette évolution idéologique a modifié le rôle du PPE dans les mécanismes décisionnels de l'Union européenne.

Ajoutons que cette évolution traduit à nouveau l'orientation de bas en haut du PPE. Dans les différents pays, les partis démocrates chrétiens ont appris, grâce pour la plupart à l'exercice du pouvoir, la difficulté qu'il y a à piloter les économies nationales dans une ère de mondialisation tout en gardant les recettes traditionnelles. Il est de plus en plus difficile de s'écarter d'un modèle qui donne la primauté à la concurrence ; ce qui suppose une diminution de régulation, alors que la démocratie chrétienne partageait avec la social-démocratie une certaine foi dans la régulation, allant jusqu'à la création d'un modèle distinct de « capitalisme social », pour emprunter l'expression de K. van Kersbergen. Ce sont surtout les fruits de leur expérience que les partis nationaux apportent au PPE. Qui plus est, leur expérience est confortée par la proximité, au sein de cette formation, de partis qui, comme les Tories britanniques, n'ont jamais beaucoup cru aux modèles de type rhénan ou de *stakeholder capitalism*, cher aux admirateurs de la démocratie chrétienne comme Will Hutton. Il n'est donc pas étonnant qu'au fil de la décennie 1990, le PPE se soit orienté vers une politique de type libéral. Il est difficile alors de parler d'une influence sur la décision politique de l'Union européenne, tant on a le sentiment que le PPE et l'Union subissent tous les deux l'agenda du libéralisme globalisant plutôt qu'ils ne définissent une alternative propre.

Pour résumer, le PPE continue à influencer les décisions du Conseil surtout par la coordination des positions de ses représentants au Conseil, via la réunion des chefs de parti avant les séances du Conseil. Si dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix le PPE semble avoir contribué à l'émergence de décisions historiques autour de Maastricht, son influence a forcément diminué depuis puisque aujourd'hui ce parti est à la tête des seuls gouvernements espagnol, autrichien, italien et luxembourgeois et dans l'opposition partout ailleurs. Reste à savoir pourtant si les sociaux-démocrates qui les ont remplacés ont une pratique bien différente du pouvoir, et si les conclusions qui sortent du Conseil sont tellement différentes de ce qu'elles

auraient été sous la houlette des partis du PPE. Mais pour comprendre les relations entre les socialistes et le PPE, nous devons examiner l'autre lieu de décision du l'Union européenne, à savoir son Parlement.

B. Le Parlement européen : une structure décisionnelle unique

On l'a souvent remarqué [38], le Parlement européen est une assemblée *sui generis*. Le parlementarisme classique oppose une majorité gouvernante à une opposition censée en critiquer l'action, de façon à présenter aux électeurs une politique alternative ; l'opposition droite/gauche est l'expression élémentaire de cette polarité. Cela vaut plus ou moins partout, même dans les systèmes partisans pluralistes où la coalition est la règle. Ces systèmes classiques ont le mérite d'être clairs pour le public ; ceux qui forment le gouvernement disposent d'un pouvoir de décision et d'action certain, que les opposants cherchent à s'approprier. Le lieu de ce pouvoir est, théoriquement, le Parlement.

L'Union européenne offre, elle, un système brouillé, caractérisé par une dispersion savante du pouvoir. Le Conseil s'affirme de plus en plus comme le moteur décisionnel, aux dépens d'une Commission où les fédéralistes avaient mis leurs espoirs ; mais cette dernière garde le pouvoir d'initiative et joue un rôle clé dans tout processus décisionnel. Ces deux institutions, Conseil et Commission, n'émanent pas directement du Parlement et ne l'affrontent donc pas directement selon le modèle classique des rapports législature/exécutif : A. Moravcsik voit précisément dans ce « déficit démocratique » la raison du succès de l'Union européenne, qui fonctionne surtout par tractations entre des élites largement soustraites au contrôle direct des élus. Dans la lutte triadique entre les institutions, le Parlement européen n'a pas ménagé ses efforts pour se positionner vis-à-vis des deux autres pôles. D'aucuns pensent que les pouvoirs du Parlement européen vont croissant, avec l'octroi des pouvoirs de coopération et de co-décision ; nous croyons avec G. Garrett [39] que ce dernier pouvoir est un peu illusoire et qu'il renforce plutôt le Conseil (surtout parce que le pouvoir de veto accordé au Parlement européen risque d'être, un peu comme l'arme nucléaire, une menace creuse ; une fois qu'il est utilisé, tout est détruit).

Cette situation a affecté la façon dont le Parlement européen intervient dans le processus décisionnel. P. Delwit et ses collègues ont raison d'y voir une logique duale [40]. Tout dossier est susceptible de provoquer au Parlement une opposition droite/gauche entre les forces partisanes mais ces forces sont conscientes de la nécessité d'utiliser au maximum tous les moyens à la disposition du Parlement pour qu'il pèse dans la décision qui sortira finalement des tractations inter-institutionnelles. Puisqu'en général les pouvoirs les plus forts (co-décision, coopération) exigent des majorités absolues (ce qui correspond, vu l'abstentionnisme, aux deux tiers des présents), il y a une forte incitation à parvenir à un consensus. Ce qui n'exclut pas des débats et des jeux d'amendements ; et, L. Bardi le rappelle [41], les élections du Parlement européen sont précisément le moment où intervient une dose de compétition susceptible de troubler ce consensus. Mais en général le but est de trouver un consensus face aux autres partenaires institutionnels.

Le PPE ayant toujours été une des forces les plus importantes, il se trouvait obligatoirement au cœur de toute construction de consensus. On sait notamment

qu'avant 1999 il était accusé d'exercer un « duopole » avec le PSE. S. Hix parle d'une « grande coalition officieuse » [42].

On trouve une première indication de cette complicité dans les dispositions administratives du Parlement européen. Sur le choix de la présidence, la nomination des membres des commissions et des rapporteurs, ainsi que l'ordre du jour, ces deux formations s'attribuent la part du lion [43]. On peut bien sûr soutenir que cela arriverait quand même puisque ces questions sont réglées en général par des accords inter-groupes basés sur la proportionnelle. Mais des convergences plus profondes apparaissent entre les deux grands.

S. Hix fournit des indices de cohésion des votes sur les groupes au Parlement européen [44]. On le sait, la cohésion des groupes a toujours été assez forte et quand un groupe se divise, la ligne de fracture suit le plus souvent des lignes nationales, telle ou telle délégation votant en bloc contre le reste du groupe. En utilisant les indices d'accord de F. Attina [45], S. Hix démontre la forte cohésion interne du groupe PPE entre 1984 et 1994 (entre 84% et 88% en moyenne, alors que les socialistes se situent entre 62% et 78%). Nous reviendrons sur cette question de cohésion interne, mais plus importante sans aucun doute est la cohésion entre les votes du PSE et du PPE. Car si la cohésion interne croissante des groupes peut impliquer une plus grande conscience de leur positionnement sur l'axe droite/gauche, cela compte moins que le désir de faire front uni au nom du Parlement entier. S. Hix démontre que la coalition la plus fréquente réunit le PPE, le PSE et l'ELDR. Selon son bilan de la première année du Parlement de 1994-1999, le PPE vote à raison de 74,6% avec les socialistes et 74,9% avec les libéraux (libéraux et socialistes mêlent leurs bulletins à raison de 81,4%). Notons que la cohésion entre socialistes et démocrates chrétiens est légèrement supérieure à celle entre ces derniers et les libéraux, ce qui nuancerait l'idée de S. Hix selon laquelle ces deux groupes seraient les alliés les plus naturels [46]; sans doute ne faut-il pas sous-estimer l'empathie entre socialistes et libéraux sur tout ce qui touche au « libéralisme culturel » et, *a contrario*, tout ce qui sépare les traditions chrétiennes et celles de la libre pensée [47]. On peut néanmoins accepter l'analyse de S. Hix selon laquelle « la coalition dominante... englobe le bloc de gauche et celui du centre-droit » [48].

Nous avons renouvelé l'expérience de S. Hix afin de voir si ces tropismes persistaient dans le Parlement élu en 1999. *A priori*, il y avait des raisons de penser le contraire. Le PPE avait enfin réussi ce *sorpasso* dont il rêvait depuis vingt ans; grâce à sa politique d'élargissement ainsi qu'à une certaine désaffection de la part des électeurs européens face aux équipes socialistes au pouvoir, le PPE entamait la nouvelle législature avec 233 députés pour 180 aux socialistes. Le chef du groupe H.-G. Pöttering promettait une attitude plus pugnace envers la gauche [49]. Certes, selon les députés PSE que nous avons pu consulter, le climat du débat est autrement plus combatif que naguère. Les votes émis par les groupes parlementaires en sont-ils différents, la forme ne correspondant pas toujours au fond? Nous avons pris au hasard une soixantaine de votes en séance plénière, dont certains amendements, tout en étant conscient des aléas méthodologiques qui hypothèquent toute tentative d'évaluer les comportements à partir de ce genre d'exercice [50]; c'est néanmoins un premier indice quant aux tendances de fond.

Notre échantillon, qui va de juillet 1999 à octobre 2000, révèle que sur 71,5% des votes, le PPE et le PSE votent ensemble. La statistique la plus spectaculaire concerne pourtant la discipline interne du PPE ; dans 44% des cas, le PPE est divisé. Dans 6% des cas, les dissidents s'allient même avec les socialistes contre leur propre camp. Qui sont ces dissidents ? Toujours les mêmes trente ou quarante députés dont les noms deviennent rapidement familiers à la lecture des scrutins : les députés conservateurs britanniques et un ou deux renforts scandinaves. Les Tories ne manquent pas une occasion de protester contre tout ce qui relève d'une intégration accrue, faisant constamment fi de l'article de foi de ce parti qu'ils cherchaient à rejoindre mais qui leur a refusé, on le comprend, l'adhésion ailleurs qu'au niveau du groupe parlementaire. Nous avons même dénombré des cas où les Tories s'opposaient au révérend Ian Paisley, peu connu pourtant pour ses sentiments « europhiles » mais qui votait avec la grande majorité du Parlement, PPE et PSE compris.

Il y a donc plus d'accord de fond entre le PPE et le PSE qu'à l'intérieur du groupe PPE. La division interne de ce dernier reflète tout simplement le poids des stratégies nationales. Au Royaume-Uni, le parti conservateur privilégie aujourd'hui le principe souverainiste et, avec l'accession de W. Hague à la tête de son parti, les dernières élections législatives se sont faites sous le signe de l'europhobie. Cela explique aussi en partie que le nouveau contingent d'eurodéputés soit plus jeune, plus avide et plus sceptique ; ces jeunes loups ont été choisis en fonction de luttes internes au sein du conservatisme britannique pour s'opposer à la ligne des anciens (Clarke, Heseltine) généralement pro-européens. Il y a donc moins de risque qu'ils « s'indigénisent », comme bon nombre de leurs prédécesseurs.

Cette scorie ne devrait pas obscurcir la réalité fondamentale. Démocrates chrétiens et sociaux-démocrates partagent toujours une croyance intégrationniste qui leur fera faire route ensemble pendant un bon moment encore. Les Tories font figure d'exception nationale dans leur famille politique (famille adoptée, à contrecœur) ; signe de la puissance du facteur national dans le comportement des « europartis ». Heureusement pour l'Europe que bon nombre de leurs membres ont atteint un seuil d'accord significatif.

4. Préparer les décisions d'avenir

Jusqu'ici nous nous sommes penché sur les processus en vigueur dans l'Union européenne. Cette organisation est en pleine dynamique pourtant, entre autres en ce qui concerne son élargissement. Toutes les fédérations de partis s'occupent des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) ; les partis supranationaux et les Internationales de parti interviennent partout où s'installent des systèmes démocratiques après la chute du stalinisme [51]. Il s'agit d'une opération de filtrage. Les « europartis » essaient d'identifier des forces proches d'eux, de les encadrer, voire de les former ; il s'agit tantôt de rendre des arbitrages entre prétentions rivales ou de provoquer des fusions entre formations similaires, tantôt de prononcer des exclusions. Avec pour objectif de disposer, pendant et après l'adhésion de nouveaux pays à l'Union européenne, de partis alliés sûrs qui prendront place dans les institutions communautaires.

Le PPE s'est révélé peut-être le plus actif dans ce domaine. Sa liste de membres, associés et observateurs s'est fort allongée pendant les années quatre-vingt-dix.

Les mêmes principes assez flexibles qui ont régi les rapports entre PPE et partis du centre-droit (notamment membres de l'UDE) s'appliquèrent pendant la dernière décennie. Le PPE paraît donc bien placé pour accroître son emprise, au niveau du Parlement européen notamment, quand interviendra l'élargissement.

Le PPE privilégie l'élargissement; pour lui, c'est sans doute la décision la plus importante que l'Union européenne doit prendre prochainement. C'est dans cette perspective que nous interprétons la façon dont il a traité le cas Haider. Quand une partie de ses troupes (y compris l'UDF de François Bayrou, peu connu pour défendre une ligne dure) a demandé l'exclusion de l'ÖVP pour s'être coalisé avec le FPÖ, le PPE a réagi vite. On a persuadé l'ÖVP d'accepter une suspension volontaire pendant qu'une commission de sages, présidée par W. van Velzen, orfèvre en la matière, examinait ce dossier délicat. Opération parallèle donc, à celle conduite par l'Union européenne même.

Sans surprise, la commission van Velzen a trouvé qu'il n'y avait pas de quoi s'inquiéter et que les sanctions bilatérales devraient être levées tout de suite; son rapport est plus une critique de la gauche qu'une analyse du phénomène Haider [52]. Ce qui prime, c'est que le gouvernement autrichien ne fera rien pour bloquer l'élargissement, comme Haider l'avait laissé entendre à un moment. La portée de cette opération est non négligeable: on légitime au sein de l'Union la collaboration entre démocrates chrétiens et forces de droite considérées jusque-là comme infréquentables. Car le cas de Haider n'est pas isolé; il peut y avoir demain des cas similaires. En fait, le PPE a contribué à définir (à faire reculer) les limites du politiquement acceptable dans l'Union européenne. C'est un effet qui va bien au-delà de tel ou tel compromis sur des règlements adoptés après une bataille d'amendements au Parlement européen. Cette ligne est bien acceptée au PPE: sur une soixantaine de membres du bureau politique seules deux – des Belges, francophones et des femmes – ont voté contre.

Par sa politique de recrutement ainsi que par son encouragement d'alliances très larges (pour être courtois), le PPE va peser largement sur les décisions d'avenir.

5. Conclusion

L'influence du PPE sur les mécanismes décisionnels peut s'apprécier à plusieurs niveaux. Au Conseil, ce parti a pu accélérer la prise de nombre de décisions historiques, en coordonnant l'action de partis membres et de gouvernements membres prêts à franchir ces pas afin de mieux répondre aux intérêts nationaux. Au Parlement européen, le parti travaille en tandem avec les socialistes pour pousser les dossiers «systémiques». En marge de l'Union et en prévision de l'avenir, le parti cherche à renforcer et à élargir ses structures actuelles, afin de continuer ce travail. Jusqu'ici le PPE a surtout privilégié le consensus pour faire avancer ses dossiers préférés. La nouvelle orientation droitière, incarnée dans des alliances douteuses, ne rendra-t-elle pas ce consensus plus difficile à trouver?

Il ne faut pourtant jamais oublier la nature du parti transnational. Il reflète l'accord des partis membres, prêts à mener des actions en commun, mais surtout pour faciliter et légitimer leur action au niveau national. Imagine-t-on que les politiques d'austérité budgétaire, nécessaires à la réalisation de la monnaie unique, seraient passées aussi facilement sans cette sanction venue «d'en haut»? Le parti national qui accepte une

certaine collaboration y trouve son compte en échange d'une autonomie largement fictive ; il obtient stabilité et certitude quant à l'avenir.

Les partis transnationaux fonctionneront longtemps ainsi. Comment en serait-il autrement en l'absence d'un gouvernement européen directement élu confronté à une opposition parlementaire dotée d'une légitimité similaire ? L'Union européenne n'en est pas encore là ; elle reste un hybride, mais qui a inventé des procédés très efficaces. Les partis transnationaux y ont trouvé un rôle modeste, surtout de coordination. Cela n'a rien de déshonorant, même si la réalité du PPE et de ses homologues se situe nécessairement en deçà des espoirs qu'y ont investis les Européens les plus ardents.

Notes

[1] S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1999.

[2] G. Marks, L. Hooghe & K. Blank, « European Integration from the 1980s : State-Centric v. Multi-Level Governance », *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, 3, p. 341-378.

[3] A. Moravcsik, « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol. 31, 4, p. 473-524.

[4] J. Peterson & E. Bomberg, *Decisionmaking in the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1999, p. 10 et suiv.

[5] P. Hall & R. Taylor, « Political Science and the Three Institutionalisms », *Political Studies*, 1996, vol. 44, 4, p. 936-957.

[6] A. Moravcsik, *op. cit.*

[7] M. Abelès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992, p. 154.

[8] R. Corbett, F. Jacobs & M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 1995.

[9] M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, Londres, Pinter, 1994.

[10] R. Ladrech, « Political Parties in the European Union », *in* J. Gaffney (dir.), *Political Parties and the European Union*, Londres, Routledge, 1996, p. 291-307.

[11] D. L. Seiler, *Partis et familles politiques*, Paris, PUF, 1980.

[12] R. LADRECH, «Europeanisation and Political Parties: Towards a Framework for Analysis», communication au colloque sur l'européanisation des partis politiques, Keele University, septembre 2000.

[13] T. JANSEN, *The European People's Party: Origins and Development*, Basingstoke, MacMillan, 1998, p. 167.

[14] H. PORTELLI (éd.), *L'Internationale Socialiste*, Paris, Editions Ouvrières, 1983.

[15] S. HIX & C. LORD, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1997; T. JANSEN, *op. cit.*

[16] *Ibid.*, p. 134 et suiv.

[17] L. BARDI, «Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups and the Building of Europarties», *in* R. KATZ & P. MAIR (ed.), *How Parties Organise: Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*, London, Sage, 1994, p. 357-372.

[18] Voyez la contribution de C. DORGET dans cet ouvrage.

[19] K. M. JOHANSSON & P. ZERVAKIS, *The Constitution of European Political Parties*, communication au congrès AISP, Québec, 2000.

[20] PARTI SOCIALISTE, «Ensemble, réussir aujourd'hui pour convaincre demain», motion présentée par F. Hollande au congrès de Grenoble, 2000.

[21] T. JANSSEN, *op. cit.*, p. 172.

[22] J. SMITH, «How European are European elections?», *in* J. GAFFNEY (ed.), *op. cit.*, p. 275-290.

[23] D. HANLEY, «Compromise, Party Management and Fair Shares: the Case of the French UDF», *Party Politics*, 1999, vol. 5, 2, p.167-185.

[24] S. HIX & C. LORD, *op. cit.*, p. 183-195.

[25] T. JANSSEN, *op. cit.*, p. 92.

[26] M. ABELÈS, *op. cit.*, p. 159.

[27] T. JANSSEN, *op. cit.*, p. 179.

[28] G. DIERICKX, «Christian Democracy and its ideological rivals», *in* D. HANLEY (ed.), *Christian Democracy in Europe: a Comparative Perspective*, Londres, Pinter, 1994, p. 15-30.

[29] EPP, *Basic Programme: adopted by IXth EPP Congress*, Athènes, 1992.

[30] P. DELWIT, «Les divergences des visions partisanes sur le rôle du Parlement Européen», *in* P. DELWIT, J. M. DE WAELE et P. MAGNETTE (éd.), *A quoi sert le Parlement européen*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 147-175.

[31] A. MORAVCSIK, *op. cit.*

[32] S. HIX & C. LORD, *op. cit.*, p. 188 et suiv.

[33] *Ibid.*, p. 194 et suiv.

[34] K. VAN KERSBERGEN, *Social Capitalism*, Londres, Routledge, 1995.

[35] EPP, *Election Manifesto*, 1999, http://www.eppe.org/archives; EDU, *Salzburg Declaration of the 18th EDU Party Leaders' Conference*, 1998; ELDR, *Making the Difference: Unity in Freedom – the Liberal Challenge for Europe*, Berlin, 1998.

[36] K. M. JOHANSSON, *Transnational Party Alliances: Analysing the Hardwon Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*, Lund, Lund UP; D. HANLEY, «The Europeanisation of Christian Democracy», communication au colloque de Keele University *The Europeanisation of Political Parties*, septembre 2000; D. HANLEY et C. YSMAL, «Le parti populaire européen et la recomposition des droites européennes», *in* G. GRUNBERG, P. PERRINEAU & C. YSMAL (dir.), *Le Vote des Quinze: les élections européennes de juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

[37] M. FOGARTY, *Motorways Merge: the New Challenge to Christian Democracy*, Ware, Christian Democrat Press, 1999.

[38] P. DELWIT, J. M. DE WAELE et P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*

[39] G. GARRETT, «From the Luxembourg Compromise to Codecison: Decision Making in the European Union», *Electoral Studies*, 1995, vol. 14, 3, p. 289-308; G. TSEBELIS, & G. GARRETT, «Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Codecision Procedure», *Journal of Legislative Studies*, 1997, vol. 3, 3, p. 74-92.

[40] P. DELWIT, J. M. DE WAELE et P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*

[41] L. BARDI, «Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament», *Party Politics*, 1996, vol. 2, 1, p. 99-113.

[42] S. HIX, *op. cit.*, p. 79.

[43] *Ibid.*, p. 76 et suiv.

[44] *Ibid.*, p. 177-178.

[45] F. ATTINA, «The Voting Behaviour of the European Members and the Problem of the Europarties», *European Journal of Political Research*, 1990, vol. 18, p. 557-579.

[46] S. HIX, *op. cit.*, p. 170.

[47] H. PORTELLI, «La recomposition des droites modérées en Europe», *in* P. PERRINEAU & C. YSMAL (éd.), *Le Vote des Douze*, Paris, FNSP, 1995, p. 111-122.

[48] S. HIX, *op. cit.*, p. 178.

[49] Entretiens avec EPP News, le 16 juillet 2000.

[50] J. M. DE WAELE, «La structure partisane interne au Parlement européen», *in* P. DELWIT, J. M. DE WAELE et P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*, p. 138 et suiv.

[51] P. DELWIT & J. M. DE WAELE (éd.), *La démocratisation en Europe centrale: la coopération paneuropéenne des partis politiques*, Paris, L'Harmattan, 1999.

[52] EPP, *EPP News*, 6 juin 2000.

Les Verts européens comptent-ils ?

Thomas DIETZ

Le succès électoral croissant des partis verts à partir de la fin des années soixante-dix a transformé la plus jeune des familles partisanes européennes en acteur politique important au niveau national dans la plupart des pays de l'Union européenne. Trente ans à peine après leur émergence, les Verts sont présents dans les Parlements nationaux de dix-huit pays européens. Ils participent à quatre gouvernements au niveau national (en Finlande, en Allemagne, en France et en Belgique) et en Suède, ils soutiennent un gouvernement minoritaire. De la même manière, au niveau européen, les Verts ont obtenu de bons résultats lors des élections du Parlement européen, devenant la quatrième force politique dans la législature européenne actuelle. Au vu de l'importance croissante de leur fédération transnationale de partis, on pourrait s'attendre à ce que la Fédération européenne des partis verts (FEPV, connue aussi sous le nom de Verts européens) joue un rôle important au niveau européen. Mais dans quelle mesure la FEPV pèse-t-elle sur la politique de l'Union européenne ?

Nous le verrons, en dépit d'un processus de prise de décision interne de plus en plus efficace, comparé au mode de fonctionnement antérieur, améliorant la formulation de politiques communes, la FEPV commence à peine à influencer le processus de décision dans l'Union européenne. Nous analyserons les raisons de cette situation, les stratégies susceptibles d'accroître son influence mais aussi les limites rencontrées par la FEPV. Ces limites rendent improbable le fait que la FEPV puisse jouer un rôle aussi important que celui des grands acteurs démocrates chrétiens ou socialistes au niveau européen.

1. Comment influencer la prise de décision dans l'Union européenne ?

Comme toute démocratie moderne, l'Union européenne – institution *sui generis* qui n'est pas un Etat – possède un système politique basé sur le principe de la séparation des pouvoirs. Sans ressembler aux systèmes politiques des Etats membres, le Conseil, la Commission européenne (par son droit d'initiative législative) et le Parlement européen partagent le pouvoir législatif, et le Conseil et la Commission, les pouvoirs exécutifs d'une manière plus ou moins équilibrée. La Cour européenne de justice remplit, elle, les fonctions judiciaires.

La façon dont les fédérations transnationales de partis influencent le processus de décision au niveau européen (c'est-à-dire lorsque les « décideurs » changent d'avis ou confortent leur point de vue sur certains sujets à cause de l'argumentation ou de la pression exercée par une fédération), n'est pas facile à observer, encore moins à mesurer. Un Premier ministre, par exemple, a-t-il changé d'avis lors d'une session du Conseil européen suite à l'action des partis transnationaux ou aux intérêts de coalitions nationales ? Et qu'en est-il si les deux sont concomitants ? Nous partirons donc des présupposés suivants : influencer la prise de décision au niveau européen par les fédérations transnationales de partis est plus aisé lorsque :

- les partis membres, ou leurs membres du moins, se trouvent dans l'administration du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Commission ;
- les membres d'une même famille partisane se trouvent au Conseil, à la Commission et au Parlement européen ;
- ces membres sont intégrés dans les structures formelles ou informelles des organisations partisanes transnationales ;
- le processus décisionnel au sein de la fédération est simplifié.

2. Les traits organisationnels et programmatiques de la FEPV

La première organisation transnationale permanente des partis verts, la Coordination des verts européens (CVE), est fondée à l'automne 1983. Durant l'été 1993, la CVE adopte un nouveau programme de base (« Les principes directeurs »), de nouveaux statuts et se transforme en Fédération européenne des partis verts [1]. A la fin de l'année 2000, la FEPV comptait trente et un partis membres et trois partis observateurs provenant de toute l'Europe.

Le congrès est l'organe politique le plus important de la FEPV. Il se réunit au moins une fois tous les trois ans et décide de la formulation des politiques et des changements de statuts.

Les tâches les plus importantes du conseil sont la coordination des initiatives et des activités conformes au programme, aux politiques générales et aux statuts de la fédération ; l'élection du comité ; les décisions relatives aux candidatures et exclusions des membres et des observateurs.

Le comité est responsable de la représentation politique permanente de la fédération, de l'exécution des décisions du conseil et des activités du secrétariat général. Il se réunit normalement quatre fois par an et organise des téléconférences.

L'attribution des sièges au conseil de la FEPV, qui se réunit au moins une fois par an, suit le principe de la proportionnalité restreinte, accordant aux plus grands partis plus de délégués et de votes qu'aux petits partis [2].

Les votes ont lieu à la majorité qualifiée au conseil, au congrès et au comité. Dans les organes analogues de la CVE, les votes étaient pris à l'unanimité. Ainsi, depuis la constitution de la FEPV, les conditions d'une formulation efficiente des politiques – nécessaire à une transmission réussie des demandes politiques des Verts au niveau européen dans le processus de décision – se sont améliorées de manière sensible.

Où les Verts pourraient-ils influencer le processus de prise de décision ? Faisant partie des *New Politics parties* [3], ils se sont toujours centrés sur les problèmes environnementaux, du tiers-monde, de l'énergie nucléaire, de la décentralisation, de

l'ingénierie génétique, du féminisme, du pacifisme, du désarmement et des droits de l'homme. Depuis la plate-forme électorale des élections européennes de 1994, la FEPV a aussi formulé des demandes concrètes concernant l'élargissement, l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, spécialement l'extension des droits du Parlement européen et la politique de défense et de sécurité commune de l'Union européenne.

3. L'influence de la FEPV sur le groupe des Verts au Parlement européen

Avec l'introduction de la procédure de codécision dans le traité de Maastricht, le Parlement européen est devenu un organe législatif doté des mêmes droits et de la même importance que le Conseil des ministres, au moins dans la majorité des domaines relatifs au premier pilier du traité sur l'Union européenne. Ainsi, à partir de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, les décisions prises par le Parlement européen influencent-elles les décisions de l'Union européenne.

Comment la FEPV a t-elle réussi à influencer le processus décisionnel du groupe des Verts au Parlement européen ? Pour répondre à cette question, nous analyserons la force de ce groupe à partir de 1984.

En 1984, les Verts belges et allemands furent les premiers partis verts à gagner des sièges au Parlement européen. Ralliés par deux députés d'une alliance hollandaise de groupements de gauche et deux députés de petits partis italiens de gauche, ils fondèrent le premier groupe politique vert (de gauche) au Parlement européen, le *Green Alternative European Link* (GRAEL). Comme le GRAEL était trop restreint pour prétendre au statut de groupe politique, il dut travailler avec le Mouvement du peuple danois contre les CE et quelques régionalistes dans le cadre du groupe Arc-en-ciel.

Aux élections suivantes, les Verts réalisèrent une forte percée faisant entrer les écologistes français, italiens et portugais au Parlement européen. Ils formèrent leur propre groupe, le Groupe vert au sein du Parlement européen (GVPE), qui réunissait vingt-huit membres. Après les résultats variables de 1994 et 1996, lorsque les Verts français et portugais perdirent tous leurs sièges et que les Irlandais, les Suédois, les Finnois, les Autrichiens et les Luxembourgeois entrèrent au Parlement pour la première fois, les Verts réussirent, en 1999, à dépasser leur succès de 1989, passant de 27 à 38 sièges [4].

Le tableau 1 offre une perspective détaillée et longitudinale des résultats respectifs.

Même si, comme en 1989 et en 1994, il y avait assez de députés pour former un groupe vert «pur», les nouveaux membres du Parlement européen décidèrent d'élargir ce groupe à dix députés régionalistes (quatre Espagnols, deux Belges, deux Ecossais et deux Gallois), avec lesquels ils constituèrent un groupe appelé les Verts/ Alliance libre européenne. Ce nouveau groupe est la quatrième force politique du Parlement européen.

A la différence des démocrates chrétiens, des libéraux et des socialistes, il n'y eut pas de cumul de mandat entre les délégués du conseil ou du comité de la FEPV et les membres du GVPE, même si certains anciens membres du comité de la FEPV, en fin de mandat, devinrent membres du Parlement européen (par exemple, Patricia McKenna ou Heidi Hautala, respectivement des Verts irlandais et finlandais).

Tableau 1
Les résultats des partis verts aux élections européennes (1979-1999)

Pays	*Parti*	*1979*		*1984-1987* [1]		*1989*		*1994-1995* [2]		*1999*	
		%	*Sièges*	*%*	*Sièges*	*%*	*Sièges*	*%*	*Sièges*	*%*	*Sièges*
Autriche	Grüne Alternative	-		-		-		6,8	(1)	9,3	(2)
Belgique	ECOLO	5,1	(0)	9,9	(1)	16,6	(2)	13,0	(1)	22,3	(3)
	AGALEV	2,3	(0)	7,1	(1)	12,2	(1)	10,7	(1)	12,0	(2)
Danemark	De Grønne [3]	-		-		-	(0)	-	(0)	-	(0)
Allemagne	Die Grünen/B '90	3,2	(0)	8,2	(7)	8,4	(8)	10,1	(12)	6,4	(7)
Finlande	Vihreä Liitto	-		-		-		7,6	(1)	13,4	(2)
France	Les Verts	4,4 [4]	(0)	3,4	(0)	10,6	(9)	2,9 [5]	(0)	9,7	(9)
Grèce	Politiki Oikologia	-		-		1,1	(0)	0,3 [6]	(0)	-	(0)
Grande-Bretagne	Green Party	0,1	(0)	0,1	(0)	14,9	(0)	3,2	(0)	6,2	(2)
Irlande	Comhaontas Glas	-		0,5	(0)	3,7	(0)	7,9	(2)	6,7	(2)
Italie	I Verdi	-		-		3,8	(3)	3,2	(3)	1,8	(2)
	Verdi Arcobaleno	-		-		2,4	(2)	-			
Luxembourg	Die Greng	1,0 [7]	(0)	6,1	(0)	10,4 [8]	(0))	10,9 [9]	(1)	10,7	(1)
Pays-Bas	Groen Links	-		5,6 [10]	(2)	7,0 [11]	(2)	3,8	(1)	11,9	(4)
	De Groenen	-		1,3	(0)	-		2,4	(0)	-	
Portugal	Os Verdes [12]	-		-	(0)	-	(1)	-	(0)	-	(0)
Espagne	Los Verdes	-		0,6	(0)	1,1 [13]	(0)	- [14]	(0)	1,4	(0)
Suède	Miljöpartiet	-		-		-		17,2	(4)	9,4	(2)
Total			(0)		(11)		(28)		(27)		(38)

[1] Au Portugal et en Espagne les premières élections européennes eurent lieu en 1987.
[2] En Finlande, en Suède et en Autriche les premières élections européennes eurent lieu en 1996.
[3] Une partie de la liste du Mouvement du Peuple contre les CE.
[4] Résultat pour la liste Europe Ecologie.
[5] Résultat pour la liste commune des Verts, de la société protectrice des animaux (SPA) et Ecologie autrement.
[6] Résultat pour la Fédération des organisations de l'alternative écologiste.
[7] Résultat pour Alternative Lescht-Wehrt Ich (AL-WI).
[8] Résultats pour GAP et GLEI.
[9] Résultat pour la liste commune de GLEI et GAP.
[10] Résultat pour le Groen Progressief Akkoord (GPA).
[11] Résultat pour la liste Groen Links/Regenboog.
[12] Disputant les élections sur la liste de la CDU (communistes).
[13] Les résultats de la Lista Verde rassemblent Los Verdes and Confederacion de Los Verdes.
[14] Los Verdes ne se sont pas présentés au niveau national cette année-là.

Il n'existe pas de dispositions relatives au cumul dans les statuts de la FEPV, mais un accord non officiel, accepté par tous les partis membres, depuis le début des années quatre-vingt, qui interdit à un membre du GVPE de devenir membre du comité ou délégué au conseil. Ainsi, à la différence des autres fédérations de partis, il n'y a pas d'instrument important de la construction du consensus entre le groupe et la fédération de partis.

Les « chevauchements » personnels peuvent bien sûr faciliter considérablement la coopération mutuelle mais ils ne sont pas vraiment indispensables au développement de liens étroits entre la fédération et le groupe parlementaire. Les décisions du groupe peuvent être influencées par d'autres voies informelles de coopération (par exemple, lors de la tenue de séminaires communs sur certains sujets), par la participation mutuelle dans les organes de gestion respectifs ou par les directives formelles de la fédération.

Dans les années soixante-dix, d'aucuns avaient prédit que les fédérations européennes de partis détermineraient les lignes politiques du groupe au Parlement européen, accélérant par là l'émergence d'un système partisan européen, semblable aux systèmes nationaux [5]. Ces lignes directrices auraient fait référence au niveau organisationnel (composition du groupe et de son personnel, moyens financiers de la fédération) ou au niveau programmatique (règlement des comptes, élaboration d'initiatives politiques basées sur des déclarations communes de la fédération).

L'acceptation de lignes directrices ou l'efficacité de la coopération mutuelle sont des conditions nécessaires pour qu'une fédération de partis puisse influencer le processus de décision du groupe parlementaire. De plus, pour influencer les décisions prises par le Parlement européen, il faut soit que les voix du groupe soient nécessaires à l'obtention de la majorité, soit que le groupe influence les autres groupes avant le vote.

Comme nous ne faisons que décrire les pré-requis de l'influence sur le processus de décision, nous nous attarderons sur la relation entre les Verts européens et le groupe vert, sans analyser en détail l'influence politique du groupe lors des dernières législatures.

Entre 1984 et 1989, il n'y a pas de relations institutionnalisées entre le GRAEL et la CVE. Aucune disposition ne les prévoit ni dans les statuts de la CVE, ni dans les statuts du GRAEL. Il n'y a pas de consultation politique entre les deux organisations, et encore moins un droit d'intervention pour la CVE en ce qui concerne les décisions organisationnelles et politiques du GRAEL ou l'acceptation de ses nouveaux membres. Le GRAEL a même refusé la plate-forme commune proposée par la CVE en vue des élections européennes, conçue comme la base programmatique du travail politique au Parlement européen. La relation entre la CVE et le GRAEL était plus compétitive que coopérative [6].

Lors de la législature suivante, les choses changèrent. La composition différente du groupe, avec une majorité « verte » plutôt que de gauche, les moyens financiers plus importants et l'importance croissante de la CVE (au vu du nombre de partis membres qu'elle représente à cette époque) rendirent possible l'apparition de nouvelles formes plus étroites de coopération. Leur relation fut institutionnalisée dans leurs statuts respectifs. Les statuts du GVPE prévoyaient que la plate-forme électorale de la CVE

serait la base politique du travail parlementaire. Les représentants de la CVE avaient le droit de participer aux réunions du groupe et de son bureau. Via la procédure de la «sonnette d'alarme», la CVE pouvait, théoriquement, pousser le groupe à revoir des positions déjà adoptées. Le GVPE mit une partie de son budget à la disposition de la CVE. Enfin, les principes de cette coopération furent insérés dans l'annexe des statuts du GVPE afin qu'elle fût aussi complémentaire que possible.

A contrario, le bureau du GVPE se vit accorder un statut d'observateur dans les statuts de la CVE et le GVPE devint le seul groupe autorisé à représenter les Verts européens au Parlement européen. Mais, jusqu'à la fin de 1992, leur coopération concrète se réduisit à des échanges d'informations et à la préparation commune de plusieurs séminaires et conférences: la majorité des partis membres de la CVE reprochait au GVPE de ne pas être assez critique à l'égard des perspectives d'intégration de l'Union européenne. D'où des tensions qui empêchèrent l'élaboration de positions et initiatives communes.

Comme le GVPE privilégiait l'approfondissement des relations entre les partis issus des Etats membres de l'Union, il commença à préparer les élections européennes en collaboration avec ces partis durant l'automne 1992. A cette fin, la CVE créa un sous-groupe, le Standing Committee on European Union Affairs (SCEUA), qui réunit seulement des partis de l'Union européenne [7].

En collaboration avec le SCEUA, le GVPE élabora une plate-forme électorale détaillée. Le GVPE et le SCEUA s'accordèrent aussi sur le rétablissement du GVPE. Cet accord fut le premier essai des partis verts au niveau européen d'exercer une influence politique et organisationnelle permanente sur le GVPE, influence qui dépasse le processus de constitution du groupe et le rend responsable au moins devant les partis verts de l'Union européenne.

Auparavant, les partis membres de la FEPV se divisaient à propos de l'intégration européenne. Fallait-il continuer le processus d'intégration européenne dans le cadre de l'Union européenne ou construire de nouvelles structures européennes moins liées à la croissance économique? Résultat, les initiatives du comité en vue d'influencer la prise de décision dans l'Union ne furent pas prises en considération.

Il fallut attendre le printemps 1994, lors de l'élaboration d'un manifeste électoral commun en collaboration avec le GVPE, pour que la majorité des partis membres de la FEPV s'engage irréversiblement en faveur d'une intégration paneuropéenne *dans le cadre* de l'Union européenne. Le comité des Verts européens ne commença à élaborer des structures efficaces de coopération destinées à influencer le processus de décision de l'Union européenne avec l'aide du GVPE qu'au milieu des années quatre-vingt-dix.

Après les élections de 1994, le deuxième groupe vert au sein du Parlement européen ne reprit cependant que des parties de l'accord et il institutionnalisa ses relations avec la FEPV dans un protocole concernant la coopération entre GVPE et FEPV: la plate-forme commune y était acceptée comme fondement politique du travail parlementaire et les questions relatives à la coopération y étaient décrites de manière plus détaillée que lors de la législature précédente. Dans les statuts du groupe, les dispositions relatives à la FEPV (procédure de la «sonnette d'alarme», contribution financière) étaient reprises telles quelles. Les statuts de la fédération

prévoyaient, eux, que le groupe vert consulte le comité avant l'admission de députés qui n'appartenaient pas à un parti membre de la fédération. Les membres du bureau du groupe vert pouvaient aussi participer aux réunions du congrès et du conseil, mais sans droit de vote.

La coopération concrète entre le deuxième groupe vert et la FEPV s'améliora aussi. Dès le début, ils se mirent d'accord sur la tenue de séminaires communs et sur des déclarations de presse communes. En 1996, par exemple, la coopération se concentra sur le processus des conférences intergouvernementales. En 1997, le GVPE et la FEPV organisèrent un sommet vert sur l'emploi à Luxembourg et une conférence sur le processus d'élargissement de l'Union européenne à Varsovie. En mai 2000, la FEPV et le groupe des Verts/Alliance libre européenne organisèrent des assises à Bruxelles où les représentants des partis verts et régionalistes des Etats membres de l'Union européenne et de pays candidats discutèrent de l'avenir de l'Union européenne (processus d'élargissement, conférence intergouvernementale, adoption d'une constitution de l'Union européenne).

En 1999, le GVPE et la FEPV collaborèrent lors de la préparation des élections européennes, même si le GVPE ne fut pas aussi impliqué que précédemment.

Finalement, une proposition d'éco-taxe, préparée par un groupe de travail commun du GVPE et de la FEPV, et adoptée par le conseil de la FEPV à Berlin en 1997, servit de base à une motion du GVPE en séance plénière du Parlement européen. Après la déclaration commune de la FEPV au sujet du processus de la CIG de 1996, c'était la deuxième fois seulement que la fédération verte chargeait le groupe parlementaire de présenter un document au Parlement européen.

En ce qui concerne la coopération future entre le groupe Verts/Alliance libre européenne et les Verts européens, il n'y a aucune raison de supposer qu'elle se réduise – même si un quart des membres du nouveau groupe n'est pas membre de la FEPV. Au contraire, la nouvelle vague d'élargissements de l'Union européenne et plusieurs autres sujets vont la rendre plus nécessaire que jamais. Le groupe a déjà manifesté son intérêt pour une coopération continue et étroite, spécialement à l'égard du processus d'élargissement. Dans cette optique, le groupe vert utilisera comme document de travail pour l'une de ses motions à propos de la PESC, une déclaration commune des Verts européens.

Ainsi, après des relations très difficiles (lors de la législature 1984-1989), les activités de coordination et de coopération entre le groupe vert et les Verts européens ne cessèrent de se développer depuis 1989. Cette coopération se limita néanmoins à des questions d'intérêts communs et à des sujets programmatiques. La responsabilité du GVPE envers la FEPV ne fut pas établie et à en juger par les expériences précédentes, il est tout à fait improbable qu'en cas d'opinions divergentes, la fédération puisse imposer sa ligne politique, en raison surtout de la composition différente des deux organisations (groupe centré sur l'Union européenne *versus* fédération paneuropéenne) et des intérêts différents des partis membres de la fédération. Sans compter que la FEPV reçoit un support financier considérable du GVPE.

Cette situation ne changera pas tant que les fédérations de partis ne décideront pas elles-mêmes de la composition des listes électorales transnationales lors des élections européennes.

La composition du nouveau groupe politique ne favorisera pas l'influence politique de la fédération étant donné qu'il y a deux familles idéologiques dans le même groupe, chacune possédant sa propre fédération de partis.

Depuis juillet 1999, la FEPV s'est également engagée dans une coopération plus étroite avec les autres fédérations transnationales de partis et avec la majorité des autres groupes du Parlement européen, notamment en ce qui concerne le statut des partis européens. En collaboration avec les fédérations socialiste, démocrate chrétienne, libérale et régionaliste, elle présenta une proposition de statut européen. Cette proposition eut une influence décisive sur l'initiative de la Commission européenne, qui donna lieu à l'adoption d'un amendement à l'article 191 du traité sur l'Union européenne lors du sommet européen de Nice [8].

4. L'influence de la FEPV sur le Conseil des ministres et la Commission européenne

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la FEPV ne montra pas d'engagement dans le processus décisionnel du Conseil. Pour une raison évidente : jusqu'en 1995, les Verts européens n'ont pas de représentants au Conseil des ministres. Ils commencèrent à participer à des coalitions gouvernementales en 1985, lorsque Joschka Fischer, actuel ministre allemand des Affaires étrangères, devint ministre de l'Environnement du *Land* de Hesse. Si l'on ne compte pas Francesco Rutelli qui occupa le poste de ministre de l'Environnement dans le gouvernement italien durant vingt-quatre heures en 1992 (il démissionna pour protester contre le refus du Parlement italien de lever l'immunité de Bettino Craxi), il faut attendre dix ans pour que Pekka Haavisto, des Verts finlandais, devienne le premier ministre vert au niveau national dans l'Union européenne, en charge de l'environnement dans la «coalition Arc-en-ciel» finlandaise.

Le deuxième ministre vert fut Edo Ronchi, en avril 1996. Il détiendra le portefeuille de l'environnement au gouvernement italien. En 1997, les Verts français entrent dans une coalition avec les socialistes et les communistes. En 1998, une coalition rouge-verte est mise sur pied en Allemagne et les Verts belges participent à la coalition nationale depuis l'automne 1999. Aux Pays-Bas, on s'attend à une participation gouvernementale des Verts.

La deuxième raison, déjà mentionnée auparavant, ne doit pas être négligée : il s'agit du non-engagement des Verts européens à l'égard du processus d'intégration européenne avant 1995. En essayant d'influencer les décisions du Conseil, les Verts européens auraient cautionné l'Union européenne, ce à quoi certains partis membres influents de la FEPV ne pouvaient consentir.

Le tableau 2 dresse la liste des ministres verts au niveau national au milieu de l'année 2001 et le nombre de votes qu'ils détiennent au sein du Conseil des ministres.

Tableau 2
La représentation des Verts dans les Conseils des ministres [9]

Pays	*Nom*	*Ministère*	*Voix au Conseil*
Finlande	Satu Hassi	Environnement et Coopération au développement	3
	Osmo Soininvaara	Santé et services sociaux	
Belgique	Isabelle Durant	Mobilité et transport	5
	Magda Aelvoet	Santé, protection du consommateur et environnement	
Allemagne	Joschka Fischer	Affaires étrangères	10
	Renate Künast	Protection des consommateurs, santé et agriculture	
	Jürgen Trittin	Environnement	
France	Yves Cochet	Environnement et aménagement du territoire	10
	Guy Hascoët	Secrétaire d'Etat à l'économie solidaire	

Deux stratégies sont possibles pour défendre les intérêts politiques des gouvernements nationaux ou des partis politiques au Conseil des ministres. La première consiste à obtenir une majorité constructive afin d'imposer certaines mesures. La seconde tente de dégager une minorité d'opposition afin d'en éviter d'autres. Les décisions du Conseil se prennent soit à l'unanimité, soit à la majorité qualifiée. Si les décisions sont prises à la majorité qualifiée, le nombre total des votes est de 87. Conformément à la section 205, sous-section 2 du traité d'Amsterdam, 62 voix sont donc nécessaires pour atteindre une majorité qualifiée lorsque les décisions font suite à une proposition de la Commission européenne. Dans les autres cas, une majorité supplémentaire d'au moins dix Etats membres est nécessaire.

A l'évidence, les ministres verts ne sont pas encore assez nombreux pour atteindre seuls une majorité qualifiée au Conseil des ministres. Au Conseil des ministres de l'Environnement, en revanche, les Verts ont déjà, au moins théoriquement, une «minorité de blocage» (26 voix) lorsque les décisions résultent d'une proposition de la Commission. Au Conseil des ministres de la Santé, il leur manque encore 8 voix.

Mais est-il réaliste de s'attendre à ce que les ministres verts (de l'Environnement) votent en bloc ?

D'un point de vue théorique (et pratique), les ministres agissent au Conseil au nom de leur gouvernement et donc de leur pays, non au nom de leur parti, même s'ils restent, bien sûr, des acteurs partisans. Le revirement du ministre allemand de l'Environnement, Jurgen Trittin, en juin 1999, en est un bel exemple: favorable à l'origine à l'obligation pour l'industrie automobile de reprendre les voitures usagées, il obéira à l'injonction du chancelier Gerhard Schröder de voter contre sa propre proposition (élaborée par les ministères allemand et français de l'Environnement) lors de la même session du Conseil.

Outre que les intérêts nationaux l'emportent, les ministres verts ne sont pas assez intégrés à la structure organisationnelle de la FEPV. Ils ne sont ni délégués au conseil,

ni membres du comité. La première exception à cette règle est la nomination de Pekka Haavisto, ancien ministre de l'Environnement finlandais, au poste de porte-parole de la FEPV.

Il n'y a pas non plus de réunion régulière des leaders partisans dans le cadre de la fédération. La seule réunion à ce niveau eut lieu lors d'un conseil de la FEPV, à Berlin, en mai 1997. Les leaders des partis nationaux, les porte-parole des groupes verts dans les parlements nationaux, les ministres verts de l'Environnement d'Italie, de Finlande, de Georgie et de quelques *Länder* allemands s'y rencontrèrent. Les « réunions des leaders » verts n'auront d'ailleurs jamais la même importance que les réunions analogues des deux grandes fédérations transnationales de partis. D'une part, en raison des principes de « démocratie de base » des Verts [10] (dont la décentralisation du pouvoir), d'autre part, parce que ces réunions auraient un autre objectif: dès lors qu'il n'y a pas (et il n'y aura pas) de membre vert au Conseil européen [11], il n'est pas nécessaire (du moins jusqu'à présent) de coordonner des points de vues différents lors des sommets européens.

La FEPV a néanmoins essayé d'intégrer les ministres verts dans ses structures par des moyens informels de coopération: en 1998, par exemple, le comité de la FEPV s'adressa aux ministres verts de l'Environnement, lors du Conseil des ministres de l'Environnement à Sofia. Depuis 1999, la FEPV essaie aussi d'avoir toujours au moins un discours ou la présentation d'une note politique par un ministre lors des réunions de son congrès ou de son conseil. Au congrès de Paris en février 1999, par exemple, lors d'une table ronde des ministres verts à propos de l'avenir de l'Europe, Joshka Fischer et Pekka Haavisto firent tous deux des discours plus longs. Un autre exemple de coopération plus avancée entre la fédération et les ministres verts est la déclaration commune des ministres verts européens relative à la participation du FPÖ au gouvernement autrichien en février 2000, élaborée et coordonnée par le comité de la FEPV.

Depuis que les secrétaires généraux de l'ELDR, du PSE et du PPE ont approché la FEPV en juillet 1999 pour élaborer un statut des partis politiques au niveau européen, la fédération a étendu ses contacts au personnel partisan des autres familles politiques. Dans le même ordre d'idées, le comité de la FEPV a rencontré en octobre 2000 le représentant du ministre grec des Affaires étrangères, Elisabetta Papazoni, pour discuter des réformes institutionnelles de l'Union européenne et de la question de l'élargissement.

Les Verts européens auraient donc réalisé l'utilité de coordonner l'action des ministres verts (et autres) et de les relier à la FEPV et au GVPE. La coordination n'est pas encore performante faute de personnel. Le groupe vert a donc entrepris de coordonner au moins ses activités avec celles des ministres verts. Il a créé un poste exclusivement réservé à cette tâche. Par la participation du secrétaire général de la FEPV aux réunions du bureau du groupe Verts/Alliance libre européenne, la fédération est au moins informée de ces activités.

La FEPV n'a jamais non plus montré la moindre velléité d'influencer le processus de décision de la Commission européenne jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. La présence des Verts y était plutôt discrète. En 1993, l'ex-commissaire de l'Environnement et ex-ministre de l'Environnement, Ripa di Meana, initialement

socialiste, devient le porte-parole du parti vert italien. Sept ans plus tard, Michaele Schreyer, des Verts allemands, est la première commissaire écologiste, responsable du budget de l'Union européenne, de son contrôle ainsi que des mesures anti-fraude. A ce jour, pas plus que les ministres verts, Michaele Schreyer n'est encore réellement intégrée dans la structure de la FEPV, en dépit de tentatives d'améliorer la coopération mutuelle.

Pendant la réunion des Verts/Alliance libre européenne à Séville en septembre 2000, Michaele Schreyer était l'un des participants au débat sur l'élargissement tout comme Enek Landaburu, directeur général de la commission en charge de l'élargissement. De son côté, la FEPV a écrit une lettre à Michaele Schreyer, lui demandant de soutenir la revendication de statut des partis politiques au niveau européen.

La FEPV n'a pas encore établi des contacts réguliers avec l'administration du Conseil ou de la Commission. Pareilles relations se tissent presque toutes sous la responsabilité du groupe parlementaire qui essaie cependant d'utiliser ce canal d'information d'une manière extensive. Ce qui n'a pas toujours été le cas.

Pendant les années quatre-vingt, les contacts du GRAEL avec la Commission européenne ou le Conseil des ministres restèrent sporadiques. Ils étaient fonction des coïncidences, de députés ou de leurs assistants, ayant comme but principal au début, d'obtenir de l'argent pour financer les nouveaux mouvements sociaux.

A cette époque, le GRAEL était le porte-parole de ces mouvements, tentés par l'établissement de réseaux européens mais rien n'était institutionnalisé. De plus, la majorité des membres du GRAEL privilégiait la sensibilisation et la mobilisation du public plutôt que le *lobbying* classique auprès de la Commission.

Cette situation a tout à fait changé lors du premier GVPE, qui s'est écarté de la fonction de porte-parole. S'engageant davantage dans le travail parlementaire, il est devenu moins rétif à la recherche de compromis avec les autres groupes parlementaires. En outre, le GVPE a recherché des contacts réguliers avec les membres et l'administration du Conseil et de la Commission en vue d'y faire entendre les revendications des mouvements sociaux. Le GVPE était représenté au bureau, au bureau élargi et dans les commissions inter-institutionnelles du Parlement européen, ce qui institutionnalisait pour la première fois les contacts avec le Conseil et la Commission. Les contacts étaient donc plus réguliers et ne visaient plus uniquement à trouver des financements. Comme le travail parlementaire jouait un rôle plus important dans le GVPE (ce qui n'était pas le cas du GRAEL), les députés verts cherchèrent à développer des relations avec les membres de la Commission européenne pour améliorer leur travail dans les commissions parlementaires, acquérir le pouvoir d'initiative législative et influencer certaines propositions de la Commission.

Ce n'est qu'à partir de 1990 que les groupes verts au sein du Parlement européen s'efforcèrent de nouer des contacts plus étroits avec l'administration du Conseil, de la Commission et du Parlement européen. La présence de Carlo Ripa di Meana, ancien commissaire à l'Environnement, au sein du groupe vert entre 1994-1999, facilita les choses. Jusque-là, l'absence d'assistants «verts» dans l'administration de la Commission et du Conseil posa problème aux Verts. La situation a bien changé depuis, comme l'a montré le cas de Paul van Buitenen. Membre des Verts flamands (Agalev), et fonctionnaire de la Commission, il a fourni au groupe vert les

informations sur le népotisme et la corruption au sein de la Commission européenne au début de l'année 1999.

Depuis qu'un ancien assistant du GVPE a rejoint le cabinet de Michaele Screyer, suivi par un ancien assistant personnel d'un député vert allemand, les chances du groupe vert d'obtenir des informations importantes de la Commission et ses possibilités d'influencer le point de vue de la Commission sur certains sujets se sont améliorées.

5. Conclusion

A défaut de groupe vert dans l'enceinte parlementaire européenne avant 1984 et d'« Internationale verte » [12], deux institutions qui ont aidé les autres familles politiques à établir leur fédération européenne de partis dans les années soixante-dix, la coopération transnationale des Verts en Europe a atteint entre temps un niveau appréciable. Des différences importantes persistent (la fédération de partis n'est pas centrée sur l'Union européenne, il n'y a pas de rencontres permanentes entre les leaders partisans) mais peut-on dire que les Verts ne jouent pas dans la même division que les socialistes, les libéraux et les démocrates chrétiens ?

En raison de leurs moyens financiers réduits (environ 125 000 euros pour l'année 2000) et de leurs dissensions internes à propos de l'intégration européenne, leur influence sur l'agenda européen est encore très limitée.

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, la FEPV ne chargea pas son groupe parlementaire de présenter des déclarations communes au Parlement européen et il n'y eut aucun contact institutionnalisé avec le Conseil ou la Commission. Ainsi, en l'absence d'une réunion permanente des leaders de partis et de directives politiques de la FEPV, le groupe vert au sein du Parlement européen est l'organisation verte dominante au niveau européen.

Les ressources financières et organisationnelles des groupes verts se sont accrues au fil du temps et ils ont eu davantage accès aux responsables du Parlement européen, de la Commission et du Conseil. Ce qui a facilité la formulation de leurs politiques à la différence des Verts européens.

De plus, les membres du groupe vert ont travaillé ensemble plus intensément, avec une stabilité personnelle plus grande que les délégués de la fédération. La pression quotidienne du travail parlementaire a fini par susciter des mécanismes de prise de décision plus efficaces. Autre avantage du groupe : un des ministres verts actuels (Magda Aelvoet) et l'ancien ministre italien de l'Environnement, Edo Ronchi, auxquels s'ajoute l'ancien ministre français de l'Environnement, Dominique Voynet, ont été membres du groupe vert, alors qu'aucun délégué de la FEPV n'est devenu ministre jusqu'à présent [13]. Ainsi, les processus de coopération politique efficacement structurés au niveau européen et les fonctions de transmission dans le système politique de l'Union européenne sont-ils toujours centrés autour du groupe vert et non de la FEPV.

Ces dernières années, la FEPV a commencé à prendre en charge plusieurs fonctions de transmission au sein du système politique de l'Union européenne et a essayé plus sérieusement d'influencer le processus décisionnel européen en renforçant sa coopération avec les ministres verts et la commissaire verte, Michaele Schreyer.

Mais, si le rôle des ministres dans les réunions du conseil et du congrès ne doit plus se limiter à un discours d'ouverture ou à la lecture d'une note politique, la FEPV doit accroître le nombre de discussions programmatiques sur des sujets européens pertinents et d'actualité. Pour être capable d'exercer une influence réelle, les délégués doivent se rencontrer plus souvent et de nouveaux groupes de travail transnationaux doivent être mis sur pied.

Ainsi, le sujet le plus important au niveau européen pendant l'année 1999, l'Agenda 2000, ne s'est-il pas retrouvé au programme de la FEPV (à l'exception de l'élargissement de l'Union européenne) alors qu'elle a abordé d'autres problématiques (par exemple, l'union économique et monétaire ou la plate-forme électorale pour les élections européennes). Les moyens financiers nécessaires pour se réunir, quatre fois par an par exemple (à l'instar des libéraux, socialistes et démocrates chrétiens), pourraient être accordés plus facilement par les plus grands partis si des discussions plus programmatiques sur des sujets plus actuels avaient lieu.

On pourrait aussi penser à établir une réunion permanente des «leaders» partisans regroupant les ministres verts, les (futurs) membres verts de la Commission européenne, les dirigeants des partis nationaux, les porte-parole du comité de la FEPV et les porte-parole du bureau du groupe vert, même si elle aura sans doute des difficultés à trouver sa place dans les structures du parti transnational, comme dans le cas de ELDR, et n'aura sans doute pas la même importance qu'au PPE et au PSE.

Si la FEPV ne parvient pas à s'adapter à cette nouvelle situation, elle perdra l'influence tout récemment acquise: son incapacité à coordonner les activités des ministres verts a convaincu le groupe vert du Parlement européen de s'en charger.

Jusqu'à présent, les Verts européens ont évité une discussion approfondie sur leur futur rôle en Europe. En tissant des réseaux et en soutenant les partis verts faibles ou émergents en Europe et partout dans le monde, ils ont inscrit dans le nouveau millénaire leurs activités principales des décennies précédentes. Si les Verts européens ne parviennent pas à dégager un consensus sur l'utilisation des nouvelles opportunités d'influence de l'agenda européen et s'ils n'adaptent pas leur organisation d'une manière adéquate (surtout en augmentant la fréquence des réunions), ils resteront une institution créatrice de réseaux. Sans quoi, il n'y aura ni avancées en direction d'un vrai «parti européen», ni resserrement des liens entre les niveaux nationaux et européen via les activités de la FEPV, ni accroissement de son rôle.

Un tel développement connaît néanmoins des limites. Même avec une coopération approfondie, la FEPV ne jouera pas le même rôle au niveau européen que les fédérations socialiste et démocrate chrétienne: en raison de sa faible représentation au Conseil et à la Commission, des limites de ses ressources financières et organisationnelles et de l'orientation décentralisée des Verts.

Notes

[1] Voir Thomas DIETZ, *Die grenzüberschreitende Interaktion grüner Parteien in Europa*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997 et «Similar but different? The European Greens compared to the other transnational party federations in Europe», *Party Politics*, 2000, vol. 6, n° 6, p. 199-210 pour l'histoire détaillée des Verts européens.

[2] Voir Thomas DIETZ, *op. cit*, pour les règles exactes de la distribution des sièges et des voix.

[3] Voir Thomas POGUNKTE, «New Politics and Party Systems: The Emergence of a New Type of Party?», *West European Politics*, 1987, 1, p. 76-88 pour un développement du concept de *New Politics*.

[4] Voir Thomas DIETZ, *op. cit.*, pour l'histoire du groupe vert au Parlement européen.

[5] Rudolf HRBEK, «Parteibünde in der Europäischen Gemeinschaft auf dem Weg zu programmatischem Profil», *Europa-Archiv*, 10, p. 299.

[6] Voir Thomas DIETZ, *op. cit.*, pour de plus amples explications.

[7] Voir *Ibid.*, pour les raisons de l'établissement du SCEUA.

[8] Voir la contribution de Christelle DORGET dans cet ouvrage.

[9] Situation au 15 juillet 2001.

[10] Voir la contribution de Cédric VAN DE WALLE dans cet ouvrage.

[11] Comme les ministres des Affaires étrangères sont invités à participer aux sommets européens, les Verts y ont un représentant pour l'instant (Joschka Fischer des Verts allemands). Mais ils n'ont pas droit de vote.

[12] A propos des essais d'établir une telle organisation, voir Thomas DIETZ, «Der «Club» der Internationalen – Die Grünen *ante portas*», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1999, 2, p. 433-447.

[13] A l'exception d'Olivier Deleuze, actuel secrétaire d'Etat belge à l'Energie et au Développement durable, qui était chef du groupe parlementaire fédéral de 1995 à 1999 et délégué Ecolo auprès de la FEPV.

L'influence du parti démocratique des peuples d'Europe – Alliance libre européenne dans le processus de décision

Jean FANIEL, SORINA SOARE

1. Introduction

L'analyse de la place des partis politiques européens dans le processus de prise de décision communautaire s'est souvent confondue avec celle de l'action des partis et des groupes parlementaires «majeurs» tels que le PPE, le PSE, l'ELDR ou la Fédération européenne des partis verts. En revanche, l'activité transnationale du mouvement régionaliste [1] a souvent été laissée de côté par les chercheurs, principalement en raison de son manque de visibilité électorale.

Il est clair que les partis régionalistes disposent de moins de poids politique, à l'intérieur des frontières de leur Etat, que leurs homologues sociaux-démocrates ou conservateurs. Faut-il pour autant les considérer comme inefficaces, voire inutiles et, par conséquent, se détourner de leur étude? Cette question a alimenté la réflexion théorique autour de la catégorie des «petits» partis [2]. Les apports de ces travaux sont importants. Aussi était-il légitime d'analyser la fédération européenne de partis la «moins importante»: le parti démocratique des peuples d'Europe – Alliance libre européenne (PDPE-ALE).

Quelle influence le PDPE-ALE peut-il exercer dans la prise de décision au niveau de l'Union européenne? Dans cette contribution, nous analyserons les moyens qu'il parvient à mobiliser pour peser *effectivement* sur ce processus décisionnel. Notre recherche portant sur un domaine relativement vierge [3], nos conclusions ne pourront être que provisoires.

Sur le plan méthodologique, nous testerons le concept de *relevant party* [4] de G. Sartori sur le PDPE-ALE. Cette notion a été conçue pour définir une situation précise au niveau national. Il s'agit dès lors d'adapter l'outil sartorien à notre objet d'étude.

A travers cette démarche, nous tenterons de voir si l'impact éventuel du PDPE-ALE et des partis régionalistes qui le composent sur le processus décisionnel européen est ou non significatif. Pour effectuer ce travail, nous avons commencé par examiner quelles institutions sont susceptibles de faciliter une influence régionaliste sur la politique européenne. Nous nous sommes plus particulièrement penchés sur l'action de cette formation et de ses élus dans l'enceinte du Parlement européen en

analysant, notamment, les procès-verbaux des réunions tenues par ce rassemblement de partis régionalistes entre 1981 et novembre 2000 [5]. Ces rapports constituent la «matière première» sur laquelle repose notre recherche empirique. Différents entretiens avec des responsables de ce parti complètent nos informations.

Ces documents nous permettront non seulement de comprendre comment le PDPE-ALE s'est structuré et élargi, mais aussi et surtout quelles ont été ses prises de position avant et, plus encore, après certaines étapes importantes de la construction européenne telles que l'adoption de l'Acte unique, du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam. Ceci nous donnera la possibilité de revenir brièvement sur le type de système institutionnel que ces partis régionalistes souhaitent voir mis en œuvre à l'échelle européenne afin de montrer dans quelle mesure leurs revendications ont été rencontrées jusqu'à présent.

2. Construction européenne et partis politiques

La construction européenne a débuté dans les années cinquante sous la forme d'une coopération surtout centrée sur des problèmes économiques. A partir du sommet de La Haye, la nécessité d'une politisation des décisions communautaires a ouvert une nouvelle phase. Celle-ci impliquait la mise en place de structures de dialogue dotées d'une légitimité démocratique, et donc la création de structures partisanes qui outrepassent les discussions limitées au sein des Internationales sur les affaires européennes. Les élections de 1979 – les premières au suffrage direct – ont joué un rôle de catalyseur dans la formation des premières structures partisanes au niveau européen [6]. Ces structures ont ainsi fait leur entrée au niveau européen en essayant de donner une organisation partisane aux groupes parlementaires déjà existants. Cette ouverture fut rendue possible par l'élargissement de 1973 ainsi que par le débat de plus en plus animé sur la question du *déficit démocratique*. Si les grandes fédérations de partis ont vu le jour entre 1974 et 1976, il a fallu attendre 1981 pour assister à la création d'une fédération regroupant des partis régionalistes sous le nom d'Alliance libre européenne.

La construction partisane a ainsi reçu un appui à travers la construction européenne, permettant avant tout d'établir des contacts entre dirigeants des partis nationaux. En même temps, les petits partis (à l'échelon national), jusqu'alors souvent exclus des questions européennes, ont essayé d'enfourcher cette dynamique afin de pouvoir adopter, à travers les fédérations européennes de partis, d'autres positions que celles développées par les partis majeurs de leur pays [7]. Ce processus a-t-il été couronné de succès ?

Le parti politique européen : entre concept théorique et réalité empirique

Définir un parti politique est une tâche complexe qui a longtemps été limitée au contexte national. Pourtant, des structures semblables se sont développées depuis plusieurs années au niveau européen. Leur développement s'est accompagné d'un débat sur leur catégorisation : sont-elles des répliques agrandies des partis nationaux, répondent-elles à la même logique, ont-elles la même cohérence idéologique ?

Notre but n'est pas de revenir ici sur les éléments de cette discussion. Néanmoins, retenons comme point de départ la définition du parti de J. LaPalombara et

M. Weiner [8]. Notre recherche touche donc à l'un des éléments constitutifs de cette définition classique du parti politique : son rapport avec l'exercice du pouvoir.

J. LaPalombara et M. Weiner définissent le parti politique comme « une organisation qui est localement articulée, qui interagit avec l'électorat et qui essaie d'attirer l'appui de cet électorat, qui joue un rôle important dans le recrutement politique et qui se propose de gagner et de maintenir le pouvoir, seule ou en coalition » [9]. Ils ont ainsi pu mettre en évidence quatre caractéristiques propres à l'organisation partisane : (1) la continuité de l'organisation – c'est-à-dire son indépendance à l'égard de la durée de vie de ses leaders ; (2) le caractère visible et vraisemblablement permanent, au niveau local, de l'organisation ; (3) la détermination consciente de ses leaders de conquérir et de conserver le pouvoir de décision, seuls ou en coalition avec d'autres, au niveau tant local que national, et non pas simplement d'influencer l'exercice du pouvoir ; (4) le souci d'organisation en vue de gagner des partisans lors des élections, ou à tout le moins d'essayer d'obtenir l'appui populaire.

Notre recherche se focalise sur la troisième de ces caractéristiques : la conquête et la conservation du pouvoir de décision au niveau européen, au-delà de la seule influence sur le processus décisionnel. Au début du XXe siècle déjà, Max Weber décrivait le parti politique comme « une association reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à ses chefs le pouvoir au sein d'un groupement et aux militants actifs des chances idéales ou matérielles de poursuivre des buts objectifs d'obtenir des avantages personnels ou de réaliser les deux ensemble » [10]. La question essentielle de cette vision instrumentaliste est donc celle de la volonté et de la capacité d'exercer le pouvoir.

Une fois présents au niveau européen, les partis politiques reçoivent une légitimité accrue. La plupart affirment leur volonté d'accéder au processus de décision à ce niveau. Pourtant, les partis représentés à l'échelon européen ne participent pas tous à l'exécutif national. Certains d'entre eux n'ont même aucune représentation politique dans leur(s) assemblée(s) législative(s) nationale(s). On pourrait donc les qualifier d'*irrelevant* [11] au niveau national. Cependant, regrouper tous les partis qui « ne comptent pas au niveau national » dans une même catégorie fait perdre de vue un autre aspect : plusieurs d'entre eux sont représentés, parfois même de manière imposante, au niveau régional. On voit donc apparaître une grande hétérogénéité entre les formations disposant d'élus au Parlement européen, hétérogénéité se répercutant sur les partis européens. Ceux-ci, qui partagent la volonté de participer à l'exercice du pouvoir communautaire, bénéficient donc d'une capacité réelle d'influencer la prise de décision très différente les uns des autres, tout en n'ayant pas le même accès aux responsabilités gouvernementales nationales.

Parmi les aspects intéressants à cet égard figure la question des élections. Selon G. Sartori, un parti politique est un « groupe qui présente des candidats aux élections et qui est capable de [faire] désigner à travers les élections des candidats aux fonctions publiques » [12]. Cette définition soulève deux questions. Au niveau de l'Union européenne, le pouvoir exécutif n'est pas exercé de la même manière qu'au niveau national. D'autre part, les élections européennes sont essentiellement « gérées » par les partis nationaux et fort peu par les organisations transnationales. De

ce point de vue, il est difficile, même de manière théorique, de mettre sur un pied d'égalité partis politiques nationaux et européens.

Quelle est, plus spécifiquement, la situation du PDPE-ALE par rapport à l'exercice du pouvoir européen ? Rassemblant des partis minoritaires au plan national, mais qui occupent parfois des positions plus confortables sur la scène politique régionale, le PDPE-ALE éprouve des difficultés à consolider son identité. Ceci tient à la faiblesse de sa représentation parlementaire au niveau européen. Pour avoir une certaine visibilité, les élus du PDPE-ALE ont noué des accords de collaboration avec les Verts ou les radicaux selon les époques. Les difficultés sont aussi dues à la quasi-absence de ses membres dans les gouvernements nationaux, et donc dans les conseils des ministres européens [13].

L'hétérogénéité des différents partis est aussi en cause. Le PDPE-ALE compte parmi ses adhérents des partis importants sur le plan régional ou national : la Volksunie en Belgique ou le Scottish National Party. Mais il y a aussi des formations à l'influence très limitée : le parti occitan, le Fryske Nasjonale Partij ou le Partei Deutschsprachigen Belgier. A l'inverse, certains partis régionalistes majeurs sont absents du PDPE-ALE : Convergència i Unió en Catalogne ou le Südtiroler Volkspartei en Italie [14].

Un élément sert de fondement idéologique au PDPE-ALE : la valorisation de la périphérie et la quête de reconnaissance de la diversité. Il est difficile de déterminer la position du PDPE-ALE sur un clivage gauche-droite [15]. En revanche, il est assez évident qu'il relève du versant « périphérie » du clivage centre-périphérie mis en évidence par S. Rokkan et S.M. Lipset. Ceci favorise la construction de son identité, mais ne nous renseigne pas encore sur ses relations avec le système institutionnel de l'Union européenne.

Il nous faut donc envisager les rapports du PDPE-ALE avec le « régime » en place au niveau européen. Malgré leur origine souvent contestataire, la plupart des partis membres du PDPE-ALE sont des partis systémiques. Ils veulent intégrer le système afin de le transformer. La politisation des clivages ethniques ou régionaux n'est donc pas synonyme d'un mouvement anarchiste ou antisystémique. Tout dépend de la tradition des partis et de leur genèse [16]. De manière générale, les partis affiliés au PDPE-ALE ont abandonné des positions radicales et se sont prononcés, à une exception près [17], en faveur d'une Europe fédérale basée sur l'existence de régions et de peuples et non d'Etats-nations.

Dans son analyse des systèmes de partis, G. Sartori a cherché à innover dans l'évaluation du poids des partis dans une configuration politique donnée. La « relevance » des partis politiques [18] est le concept clé. Cette notion intègre le poids électoral et parlementaire des partis, de même que leur rapport à la coalition gouvernementale.

Pour ce dernier point, la relevance inclut deux éléments : les potentiels de coalition ou de chantage [19]. La possibilité pour un parti d'être inclus dans une coalition majoritaire de gouvernement en fait un *relevant party*. Mais dans certains cas, une formation politique qui est systématiquement exclue par les autres de la formation des coalitions peut néanmoins être considérée comme *relevant* du fait de sa capacité de chantage, de son pouvoir d'intimidation à l'égard de ces autres partis, forcés de s'unir pour lui barrer l'accès au pouvoir exécutif [20].

L'absence de participation à un exécutif national impose donc une certaine limite à l'application de la notion de relevance aux fédérations européennes de partis. Elle n'interdit toutefois pas de se pencher sur l'influence que pourrait exercer le PDPE-ALE sur la Commission européenne ou sur le Conseil, institutions qui concentrent l'essentiel du pouvoir exécutif communautaire.

Qu'en est-il de la force parlementaire du PDPE-ALE au Parlement européen? Nous examinerons sa capacité à former un groupe politique indépendant au sein de cette assemblée et sa capacité de chantage: par rapport aux autres groupes et à l'intérieur de ceux dont il (a) fait partie.

3. Les moyens politiques du PDPE-ALE

L'agrégation de partis régionalistes au niveau européen témoigne de leur volonté d'accéder à la prise de décision au niveau européen. Les statuts du PDPE-ALE énoncent d'ailleurs clairement cette volonté: la «Fédération [... vise à] faciliter la participation dans la politique européenne de partis qui [...] s'en verraient inéluctablement exclus» [21]. Mais ce même texte laisse également entendre que ce n'est pas chose aisée pour les partis membres du PDPE-ALE. Comment cette formation tente-t-elle dès lors d'atteindre le but qu'elle s'est elle-même assigné?

Force est de constater que les moyens dont dispose le PDPE-ALE sont relativement limités. Ils se résument essentiellement à l'activité des élus des partis membres de cette fédération au Parlement européen.

Aucun commissaire européen n'est issu d'un parti membre du PDPE-ALE. Celui-ci ne dispose pas non plus de représentants nationaux et/ou régionaux siégeant dans un conseil des ministres [22]. Les seules forces qu'il peut mobiliser sur le plan institutionnel se situent donc au niveau de ses élus au Parlement européen [23]. Le PDPE-ALE est bien conscient de cet état de fait puisque ses statuts mentionnent dans ses assemblées générales, que seuls «les membres du Parlement européen et du Comité des régions présentent un rapport d'activités» [24]. Ils ne prévoient rien quant à d'éventuels commissaires ou ministres siégeant dans un conseil ou au Conseil européen.

A. Accroître sa capacité d'influence au Parlement européen

Conscient de ce que le Parlement européen est en l'état la seule institution de l'Union à laquelle le PDPE-ALE a accès, le parti cherche à accroître les pouvoirs de cette assemblée et à augmenter sa visibilité et sa force en son sein.

Le PDPE-ALE estime que les pouvoirs de l'Assemblée européenne sont trop réduits par rapport à ceux de la Commission et du Conseil [25]. Il souhaite donc un rééquilibrage du rapport de forces entre ces institutions. Mais la formule qu'il propose reflète son caractère régionaliste. Depuis 1987 [26], l'ALE revendique la création d'une seconde chambre au sein du Parlement européen. Ce «Sénat des régions» [27], idée défendue toujours par le PDPE-ALE, serait constitué sur une base régionale et devrait «pouvoir contribuer à ce que les communautés autonomes et les régions exercent une influence sur la construction et la politique de l'Europe» [28]. Concrètement, ce système bicaméral serait composé de l'actuelle assemblée élue au suffrage direct et d'une chambre formée sur la base «de l'actuel Conseil des ministres et de l'actuel

Comité des régions» [29]. Cela diminuerait considérablement le pouvoir du Conseil, et cela ouvrirait cette deuxième chambre aux revendications régional(ist)es. Une telle réforme n'est toutefois pas à l'agenda des négociations institutionnelles de l'Union européenne.

A défaut d'imposer un accroissement des prérogatives du Parlement [30], le PDPE-ALE tente d'y renforcer sa délégation. Pour ce faire, il cherche à augmenter le nombre d'élus de ses partis membres, et à permettre à ses représentants de former un groupe parlementaire dans l'hémicycle européen.

Plusieurs partis membres du PDPE-ALE sont des formations de petite taille à l'échelle nationale. Aussi leur est-il indispensable de se présenter aux élections européennes dans des listes de cartel pour décrocher l'un ou l'autre élu. A différentes reprises, le PDPE-ALE a servi de cadre à la mise sur pied de telles listes électorales rassemblant plusieurs de ses membres présents dans différentes régions d'un même Etat (ces listes ont non seulement pu voir le jour pour des élections européennes, mais elles ont également facilité les regroupements à l'occasion de scrutins nationaux [31]). Ainsi, plusieurs partis autonomistes regroupés autour du Partito Sardo d'Azione et de l'Union valdôtaine se sont présentés ensemble, avec succès, aux électeurs italiens lors du scrutin européen de 1984 [32]. Cinq ans plus tard, de nouvelles expériences de ce type ont été tentées, ce dont témoignent les discussions menées au sein de l'ALE concernant la France, l'Italie et l'Espagne [33]. Lors de ce scrutin, le représentant de l'Unione di U populu Corsu a été le troisième élu sur la liste des Verts français. En Espagne, plusieurs partis nationalistes/régionalistes se sont regroupés sur la liste Pour l'Europe des peuples, permettant l'élection d'un député de l'Esquerra Republicana de Catalunya; le même type de situation a rendu possible l'élection d'un candidat canarien. En même temps, en Italie, le représentant du Partito Sardo d'Azione a conservé le siège acquis en 1984 grâce à la participation de son parti à la liste Federalismo. En 1993-1994, des partis régionalistes italiens ont à nouveau voulu concourir ensemble, mais ils ont finalement renoncé à s'allier à la Ligue du Nord, exclue quelque temps après de l'ALE en raison de sa participation au gouvernement italien aux côtés de l'Alleanza Nazionale [34]. Enfin, une liste commune a réuni en Espagne les formations Eusko Alkartasuna, Esquerra Republicana de Catalunya et le Bloque Nacionalista Galego lors des élections européennes de 1999. Jusqu'alors, des divergences programmatiques avaient empêché un tel regroupement. L'alliance ainsi créée avec l'aide du PDPE-ALE a même permis à ces trois partis de renforcer leur poids électoral aux élections législatives espagnoles qui ont suivi.

Outre cette contribution à la mise sur pied de cartels, le PDPE-ALE appuie aussi ses membres en leur fournissant du matériel de propagande électorale. Il est aussi arrivé par le passé que certaines réunions de l'ALE aient lieu dans des régions où allaient se tenir des élections impliquant certains de ses membres [35].

B. Former un groupe politique

L'autre moyen utilisé par le PDPE-ALE pour renforcer sa présence au Parlement européen est de constituer un groupe politique bénéficiant des avantages (matériels, financiers, etc.) que cette assemblée octroie à ce type de structure. Ce parti n'a toutefois jamais été en mesure de répondre, seul, aux exigences imposées pour mettre

un tel organe sur pied, le nombre de ses élus étant trop faible. Il lui a donc fallu, après chaque scrutin européen, établir des alliances avec d'autres formations représentées au Parlement. Son objectif de créer un groupe politique exclusivement régionaliste n'a donc pas pu, jusqu'à présent, être rencontré.

Les groupes politiques dans lesquels le PDPE-ALE s'est impliqué ces vingt dernières années n'ont pas tous regroupé les mêmes participants et n'ont donc *a fortiori* pas suivi une même ligne idéologique. Le PDPE-ALE lui-même n'a d'ailleurs pas toujours eu le même poids au sein de ces groupes successifs.

Dans un premier temps (1979-1984), plusieurs partis régionalistes ont été membres du groupe technique au Parlement européen. Celui-ci était très hétérogène mais, bien qu'il ne regroupât pas l'ensemble des partis régionalistes siégeant à l'assemblée européenne, il a servi de base (par les contacts et les rencontres qu'ont pu établir à travers lui les partis régionalistes qui en étaient membres) à la constitution de l'Alliance libre européenne (ALE) en 1981. Les premiers adhérents de l'ALE étaient les partis signataires des déclarations de Bastia (1979) et de Bruxelles (1981) qui mettaient l'accent sur la décentralisation européenne, l'autonomie et la coopération entre les partis.

Sous la législature suivante (1984-1989), les partis régionalistes ont formé, à côté des partis verts, le second « pilier » du groupe Arc-en-Ciel.

Les élections de 1989 ont accru la représentation parlementaire des partis membres de l'ALE, mais aussi celle des Verts, ce qui les a amenés à créer un groupe propre et à se détacher du groupe Arc-en-Ciel. Le Partido Andalucista ayant adhéré à l'ALE et le Scottish National Party s'en rapprochant, les régionalistes s'imposent comme la principale composante de ce second Arc-en-Ciel.

L'insertion de l'article 138 A dans le traité de Maastricht conduit l'ALE à se constituer en parti politique européen lors de son assemblée générale de Cardiff, les 18 et 19 octobre 1993. Cependant, l'ALE reste dans les faits une fédération de partis davantage qu'un réel parti politique, ce que met en évidence l'article premier de son statut [36]. Deux ans plus tard, l'assemblée générale de Bruxelles [37] a procédé à une réforme des statuts. Une nouvelle dénomination a été accolée à l'ancienne. L'ALE devient le parti démocratique des peuples d'Europe – Alliance libre européenne (PDPE-ALE) [38].

Entre temps, les élections de 1994 ont à nouveau renforcé la représentation des Verts au Parlement européen. Ceux-ci ont alors pris la décision de ne pas autoriser les membres de l'ALE à former une structure autonome au sein de leur groupe. Aussi les trois élus régionalistes ont-ils choisi d'adhérer à l'Alliance radicale européenne aux côtés de la formation Energie radicale du Français Bernard Tapie (treize élus) et de la liste italienne Pannella (deux sièges). A la même époque, le Plaid Cymru gallois, qui avait pris congé de l'ALE au début 1994, a exprimé son souhait de réintégrer la structure régionaliste [39]. Cela n'a toutefois pas permis à l'ALE d'exercer le *leadership* au sein de ce groupe parlementaire. L'ALE a connu une certaine stabilité financière au cours de cette période, ce qui lui a permis de maintenir un rythme régulier de rencontres de ses membres. Au cours de cette législature, les discussions menées en son sein ont surtout porté sur son élargissement à d'autres partis [40] et sur la question

d'une éventuelle réintégration de la Ligue du Nord. Cette question a mis l'existence même du PDPE-ALE en péril [41].

Les élections de juin 1999 ont revigoré la représentation du PDPE-ALE au Parlement européen. Les dix élus de cette formation ont rejoint les trente-huit députés verts pour former ce qui est à présent le quatrième groupe politique en importance au Parlement. Parallèlement à cela, le parti national basque (PNV) a quitté le PPE et a commencé à se rapprocher du PDPE-ALE au sein duquel il dispose aujourd'hui du statut d'observateur [42]. Le Partido Andalucista a vu sa demande d'adhésion au PDPE-ALE approuvée à l'unanimité des membres de l'Alliance.

Le PDPE-ALE a connu une évolution en trois étapes semblable à celle vécue par les autres fédérations européennes de partis [43]. Les années soixante-dix ont vu la création de structures de coopération entre partis nationaux, essentiellement dans la perspective de l'approfondissement des questions européennes et de l'intégration européenne. Ainsi en est-il des activités transnationales des partis régionalistes avant la création de l'ALE [44]. Dans un deuxième temps, l'élection directe de 1979 a été suivie d'une période souvent qualifiée d'*échec* de la construction d'un réseau partisan européen fonctionnel. C'est la période où l'ALE a été créée et où elle a connu ses premières activités. Ensuite, il a fallu attendre les années quatre-vingt-dix et la reconnaissance explicite des partis politiques européens dans les textes du traité de l'Union européenne [45] pour assister à la relance de ce processus. C'est sur cette base juridique et politique que les fédérations européennes se sont transformées en partis politiques et que l'ALE est devenue le PDPE-ALE.

A défaut d'imposer un accroissement des pouvoirs du Parlement européen dans un sens favorable aux régionalistes, le PDPE-ALE est néanmoins parvenu, de manière certes limitée, à renforcer sa délégation au sein de l'assemblée européenne. On ne peut parler de «conquête du pouvoir», mais peut-on évoquer une *influence* sur le processus décisionnel européen?

C. L'action du PDPE-ALE au Parlement européen

L'activité du PDPE-ALE au Parlement se marque de différentes manières. Depuis 1981, des élus issus de partis membres de l'ALE prennent la parole au sein de l'assemblée européenne au nom de cette fédération de partis et non plus seulement au nom de leur formation politique nationale. Cet événement en apparence anodin a revêtu une certaine importance pour cette organisation [46]. Ces députés ont pu porter concrètement à la tribune du Parlement les revendications arrêtées lors des réunions de l'ALE sur des sujets aussi divers que la participation des régions à la prise de décision communautaire et les réformes institutionnelles, la politique énergétique de l'Union européenne ou encore la crise de la «vache folle».

Par ailleurs, les élus de l'ALE ont déposé, depuis près de deux décennies, des propositions de résolutions au Parlement européen dans plusieurs domaines (en particulier celui des langues et cultures des minorités [47]). A côté de cela, les principales prises de position des régionalistes, même si elles ne trouvent pas toujours écho au Parlement, ont touché de manière relativement continue au fil du temps la politique régionale, la politique de sécurité et les affaires étrangères (les régionalistes ont été parmi les premiers à souhaiter reconnaître l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, bien avant que les Etats membres de l'Union européenne ne le fassent

effectivement), la politique sociale, les transports, le tourisme ou encore l'utilisation d'énergies renouvelables.

Le PDPE-ALE est actif dans plusieurs commissions parlementaires, en rapport ou non avec des matières concernant les droits des minorités régionales. Actuellement, il détient une vice-présidence et trois postes de coordinateurs de commission [48]. Lors des votes en séance plénière, il dispose des suffrages des élus de ses partis membres.

Enfin, les représentants du PDPE-ALE rencontrent les élus d'autres partis, ce qui leur permet d'établir des contacts, voire d'exercer parfois une influence sur ces mandataires. A ce titre, le travail à l'intérieur des groupes politiques dont a été successivement membre le PDPE-ALE peut s'avérer important.

Quel est toutefois l'impact concret de ces différents modes d'action? Il semble qu'en termes d'influence sur le processus décisionnel, les résultats soient bien minces. Ainsi, les textes adoptés par le Parlement européen sous l'impulsion du PDPE-ALE ne sont en général pas contraignants pour la Commission et le Conseil, et n'ont même pas une grande portée sur le Parlement lui-même [49]. D'autre part, le PDPE-ALE est loin de pouvoir constituer des majorités en commission parlementaire, et encore moins lors des votes en séances plénières. Les grands groupes politiques peuvent même, en règle générale, se passer de son soutien pour faire adopter les textes qu'ils défendent. Enfin, cette structure transnationale n'a même jamais été majoritaire à l'intérieur du groupe politique dans lequel elle siège. L'influence qu'elle peut exercer sur ses partenaires est dès lors le fruit du consensualisme davantage que celui d'un rapport de forces favorable.

4. Conclusion

L'objectif de cette recherche était de voir dans quelle mesure le parti démocratique des peuples d'Europe – Alliance libre européenne s'est jusqu'à présent montré capable d'influencer le processus décisionnel au niveau de l'Union européenne. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à l'étude des fédérations européennes de partis en général. Ayant passé en revue différents outils conceptuels de l'étude des formations politiques et de leur influence sur la prise de décision, nous nous sommes alors penchés sur le cas spécifique du PDPE-ALE.

Dans un premier temps, nous avons examiné les différents moyens politiques dont ce parti dispose pour peser sur le processus décisionnel communautaire. Parmi les trois institutions de l'Union se partageant le pouvoir législatif, seul le Parlement donne au PDPE-ALE la possibilité de faire entendre sa voix, la formation régionaliste ne disposant de relais ni au Conseil, ni au sein de la Commission. On ne peut donc pas la considérer comme *relevant* sur le plan exécutif. Aussi avons-nous centré plus précisément notre étude sur l'activité de cette structure au sein de l'assemblée européenne. Cela nous a permis de montrer que le poids parlementaire du PDPE-ALE est assez restreint et que sa capacité de chantage à l'égard des autres groupes politiques, et même de son partenaire vert à l'intérieur du groupe Verts-ALE actuel, est faible.

Au terme de ce cheminement, nous sommes donc arrivés à la conclusion que le PDPE-ALE ne joue qu'un rôle relativement limité dans la prise de décision à l'échelle de l'Union européenne. Après avoir examiné la relevance de cette fédération

européenne de partis, force nous est de constater que, dans l'état actuel des choses, cette formation est un *irrelevant party* : elle ne dispose que de peu de sièges, elle n'est pas nécessaire à l'établissement de coalitions lors des prises de décision, et elle n'a pas de réelle capacité de chantage sur d'autres partis européens. En cela, le PDPE-ALE se trouve sur la scène politique européenne dans la situation que connaissent beaucoup de ses partis membres sur le plan national, voire régional. Il se pourrait toutefois que les choses changent dans le futur. Ainsi, lors du prochain renouvellement de la présidence du Parlement européen, les majorités qui se dessineront pour soutenir des candidats pourraient être faibles. Dans ce cas, la dizaine d'élus du PDPE-ALE seront sans doute très courtisés. D'autre part, si les mécanismes de représentation des entités fédérées (régions, communautés autonomes, etc.) lors des conseils des ministres européens venaient à changer, le PDPE-ALE pourrait aussi jouer un rôle accru sur la scène politique européenne.

Faut-il pour autant en conclure qu'à l'heure actuelle ce regroupement de partis régionalistes est inutile ? Visiblement, non. Au cours de ses deux premières décennies d'existence, le PDPE-ALE a eu plusieurs effets positifs sur les partis qui ont pris part à sa mise sur pied ou ont intégré ses rangs. En premier lieu, il a permis l'établissement de contacts entre ces différentes formations. Des solidarités se sont ainsi créées en vue de développer une défense commune des minorités et non un repli sur soi généralisé, comme en témoignent les prises de position du PDPE-ALE. Précisément, une autre fonction de cette organisation a été de rassembler différents partis régionalistes en vue d'accorder leurs vues sur un certain nombre de questions, relatives ou non à la construction européenne, dépassant bien souvent les thématiques purement liées à la défense des minorités et des « nations sans Etat » [50]. Plusieurs textes communs en témoignent. Ses élus ont pu ensuite porter officiellement ces positions à l'extérieur de ce parti. Nous avons aussi mentionné l'appui que cette structure a pu apporter à ses membres pour accroître leurs chances de succès électoraux. En dernier lieu, pour la plupart des formations qui composent ce parti (et même, voire surtout, pour celles qui aspirent à y entrer), l'appartenance à une structure transnationale reconnue au sein de l'Union européenne confère à l'évidence une certaine légitimité sur le plan interne, à l'égard de ses membres et sur le plan externe, vis-à-vis des autres partis régionaux et nationaux [51].

Quelles sont enfin les perspectives de cette organisation ? Il faut les analyser sous deux angles : l'évolution de son poids politique et son influence au niveau européen. Depuis sa création au début des années quatre-vingt, l'Alliance libre européenne s'est peu à peu structurée et a acquis une certaine stabilité, en dépit de moyens politiques, humains et financiers [52] assez faibles en regard des autres fédérations européennes de partis. De ce qui apparaissait pour beaucoup à l'origine comme une « création » de la Volksunie belge [53], cette organisation s'est transformée au fil du temps en un rassemblement de plus de vingt partis [54] par le biais d'élargissements successifs. Elle est parvenue à attirer vers elle une proportion importante des « grandes » formations régionalistes d'Europe occidentale (Volksunie au départ, Plaid Cymru et Scottish National Party en cours de route, Partido Nacionalista Vasco aujourd'hui). Dans le même temps, elle a donné aux plus petits de ses membres la possibilité d'être associés de manière plus étroite aux débats animant la politique européenne [55]. Au fil du temps,

ses prises de position se sont faites plus consistantes, traduisant un renforcement de l'unité de vues au sein de cette formation [56]. L'organisation récente de son «premier sommet de ministres, chefs de partis et membres du parlement» témoigne d'ailleurs de sa santé actuelle. Le PDPE-ALE pourra vraisemblablement poursuivre sa route et renforcer sa structuration dans les années qui viennent et ce, même si l'un de ses «piliers» historiques venait à disparaître [57].

Si le PDPE-ALE n'a pu exercer jusqu'à présent qu'une influence relativement limitée sur le processus décisionnel au niveau de l'Union européenne, une évolution est toutefois envisageable. En effet, les dix députés européens que compte le PDPE-ALE font aujourd'hui partie du quatrième groupe politique au Parlement européen, en compagnie des Verts. Or, par le biais de cette structure, les partis régionalistes pourraient, semble-t-il, amener leurs partenaires verts à prendre en compte certaines de leurs revendications et bénéficier ainsi des relais politiques dont disposent les formations écologistes [58]. Par ailleurs, l'absence d'une logique majorité-opposition au Parlement européen telle qu'on la retrouve au niveau national permettra sans doute à ce groupe parlementaire d'utiliser son poids politique pour influencer la décision au niveau européen. Les efforts du PDPE-ALE pour former, seul ou en coalition, un groupe politique au Parlement seraient alors récompensés.

Notes

[1] Dans cette contribution, nous avons choisi d'utiliser principalement le terme «régionaliste» pour qualifier les partis dont il sera question. D'autres dénominations existent cependant (régionalistes périphériques, régionalistes subnationaux, nationalistes périphériques, nationalistes subétatiques, minoritaires, nationalistes minoritaires, nationalistes ethniques-périphériques, ethnonationalistes ou encore ethnorégionalistes) comme l'a souligné Huri TÜRSAN dans l'introduction à l'ouvrage collectif qu'elle a dirigé avec Lieven DE WINTER, *Regionalist Parties in Western Europe*, Londres, Routledge, 1998, p. 5. Voir également la contribution de Daniel-Louis SEILER dans le présent ouvrage.

[2] Voir par exemple Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, en particulier le chapitre 2 de la deuxième partie (p. 381-402); Giovanni SARTORI, *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976; Jean CHARLOT, «Du parti dominant», *in* Jean CHARLOT, *Le phénomène gaulliste*, Paris, Fayard, 1970, p. 239 ou, plus récemment, Annie LAURENT, Bruno VILLALBA, *Les petits partis : de la petitesse en politique*, Paris, L'Harmattan, 1997.

[3] A notre connaissance, seul Peter Lynch s'était jusqu'à présent intéressé à ce sujet, mais en se penchant essentiellement sur les aspects historiques et organisationnels de l'Alliance libre européenne. Voir Peter LYNCH, «From Regionalism to Transnational Regionalism: European Co-operation Within the Regionalist Family», *in* Peter LYNCH, *From Versailles to Maastricht : nationalist and regionalist parties and European integration*, Ph. D. thesis déposée à la London School of Economics and Political Science, Department of Government, Londres, 1994, p. 184-222 et «Co-operation between regionalist parties at the level of the European Union: the European Free Alliance», *in* Lieven DE WINTER, Huri TÜRSAN, *op. cit.*, p. 190-203. Sur ce sujet, voir aussi la contribution déjà évoquée de Daniel-Louis SEILER.

[4] Giovanni SARTORI, *op cit.*, p. 121-123.

[5] Nous tenons ici à remercier le bureau du PDPE-ALE de nous avoir donné accès à ces archives et en particulier Monsieur José Luis Linazasoro, secrétaire général de cette formation, pour la gentillesse avec laquelle il nous a reçus à plusieurs reprises.

[6] Christelle DORGET, « Des fédérations de partis nationaux aux partis politiques européens », *in* Olivier AUDEOUD (dir.), « Les partis politiques au niveau européen. Fédérations de partis nationaux », *Les cahiers du GERSE*, Nancy, Centre Européen Universitaire, n° 3, février 1999, p. 6.

[7] Geoffrey & Pippa PRIDHAM, *Transnational party co-operation and European integration. The process towards direct elections*, Londres, Allen & Unwin, 1981, p. 196.

[8] Définition que D.-L. Seiler n'hésite pas à qualifier de « plus petit dénominateur commun » à la plupart des chercheurs. Voir Daniel-Louis SEILER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 11.

[9] Joseph LAPALOMBARA, Myron WEINER, « The Origin and Development of Political Parties », *in* Joseph LAPALOMBARA, Myron WEINER (ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1967, p. 29. D.-L. Seiler ajoute à cette définition la nécessité d'une dimension idéologique, constituée par « les intitulés de doctrine, croyances, opinions, idées ou vues politiques ». Daniel-Louis SEILER, *Les partis politiques*, *op. cit.*, p. 71.

[10] Max WEBER, *Economie et société*, Paris, Plon, 1995, vol. I, p. 371.

[11] Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 121.

[12] *Ibid.*, p. 63.

[13] A ce jour, rares sont les Etats de l'Union européenne qui associent les ministres de leurs entités fédérées à l'exercice du pouvoir européen dans les matières qui les concernent. Tel est par exemple le cas, selon des modalités distinctes, de l'Allemagne et de la Belgique. Cependant, le PDPE-ALE ne compte pas de parti membre allemand et la *Volksunie*, parti flamand qui est une des chevilles-ouvrières du PDPE-ALE, ne dispose pas, au niveau des entités fédérées belges, des portefeuilles ministériels qui lui permettraient de participer à certaines réunions de conseils européens spécifiques. Tel est en revanche le cas de deux partis espagnols (le Partido Andalucista en Andalousie et Eusko Alkartasuna au Pays basque). Mais la constitution de ce pays ne prévoit pas la représentation de ses communautés autonomes à Bruxelles. Ce qui explique la volonté du PDPE-ALE de changer la situation espagnole, voire d'imposer des mécanismes de représentation régionale aux conseils européens à tous les Etats membres de l'Union. Voir José Luis LINAZASORO, *Les partis politiques européens. Parti démocratique des peuples d'Europe-Alliance libre européenne, PDPE-ALE*, document de présentation rédigé par le secrétaire général, 1996, p. 6.

[14] A ce titre, il est intéressant de signaler le parcours du Partido Nacionalista Vasco (PNV) qui s'est longtemps tenu à l'écart de l'ALE et s'est impliqué dans le PPE avant de demander récemment à pouvoir siéger comme observateur au sein du PDPE-ALE.

[15] Notamment en raison du fait que certains membres du PDPE-ALE se situent à gauche sur le plan national, tandis que d'autres y sont plutôt classés à droite.

[16] Ainsi, le Scottish National Party est traditionnellement un supporter de l'indépendance, tandis que son homologue gallois, le Plaid Cymru, oscille souvent entre autonomie et indépendance.

[17] Seul le SNP a adopté une position divergente en étant favorable à une Europe intergouvernementale dans laquelle les Etats, et non les régions, occupent une place prééminente. Ceci est bien évidemment à mettre en relation avec les orientations indépendantistes de ce parti. Voir Peter LYNCH, « Co-operation between regionalist parties at the level of the European Union: the European Free Alliance », *op. cit.*, p. 198.

[18] Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 121-123.

[19] *Governing potential* et *coalition potential*. *Id.*, p. 122.

[20] Le meilleur exemple de ce cas de figure est celui du parti communiste italien, à l'époque où G. Sartori a mis au point le concept de relevance.

[21] Article 2, alinéa 4.

[22] Certes, des partis comme la Volksunie ou le Partido Nacionalista Vasco sont régulièrement inclus dans des coalitions régionales et, même si leurs ministres n'ont pas accès aux différents conseils des ministres européens, ils peuvent influencer la politique suivie par les exécutifs dont ils sont membres. Si cette influence peut avoir des répercussions sur la prise de décision au niveau communautaire, ce n'est cependant que de manière assez indirecte, et de ce fait très difficile à évaluer. De plus, il ne semble pas que dans ce cas, ces partis s'expriment à titre de membres du PDPE-ALE et en défendant les prises de position définies par cette fédération européenne de partis, mais davantage en suivant leur propre programme politique propre.

[23] Le Comité des régions, qui pourrait *a priori* sembler être une institution favorable aux partis régionalistes et, par conséquent, à leur structure transnationale, reste avant tout un organe consultatif. Aussi le PDPE-ALE ne fonde-t-il guère d'espoir sur cette institution pour influencer la décision européenne, même s'il ne s'en désintéresse pas pour autant.

[24] Article 7, § a.

[25] Voir *Les positions européennes de l'Alliance libre européenne – parti démocratique des peuples d'Europe dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, p. 2.

[26] Voir le compte rendu de la réunion que l'ALE a tenue les 12 et 13 février 1987 à Leeuwarden (Frise, Pays-Bas) – document ARC-EVA/87-062, p. 3-5 – et la prise de position officielle qui l'a suivie: *Alliance libre européenne. Ljouwert* [Leeuwarden] *11-14 février 1987. Résolution sur l'Acte européen*, p. 2, point 6.

[27] Expression que l'on trouve déjà dans le document ARC-EVA/87-062, p. 3.

[28] Voir José Luis LINAZASORO, *Les partis politiques européens. Parti démocratique des peuples d'Europe – Alliance libre européenne, PDPE-ALE*, document de présentation rédigé par le secrétaire général, 1996, p. 3. Voir plus récemment la *Déclaration de Bruxelles: Les nations et les régions d'Europe dans le gouvernement de l'Europe*, adoptée par le PDPE-ALE le 9 novembre 2000 lors du «premier sommet PDPE-ALE de ministres, chefs de parti et membres du parlement».

[29] *Les positions européennes de l'Alliance libre européenne – parti démocratique des peuples d'Europe dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, p. 11.

[30] Il faut noter que les changements institutionnels majeurs qui touchent l'architecture européenne résultent quasi exclusivement des travaux des Conférences intergouvernementales (CIG) et de la Commission. Or le PDPE-ALE ne dispose de relais ni dans les unes, ni dans l'autre. Ceci peut en partie expliquer pourquoi les revendications de ce parti n'ont guère été traduites dans les grandes réformes de ces dernières années (Acte unique européen, traités de Maastricht et d'Amsterdam). Il est d'ailleurs intéressant de relever à cet égard qu'après l'adoption de ces différents textes, les discussions menées au sein du PDPE-ALE ont souligné que les propositions de ce parti n'avaient pas été entendues. Voir par exemple *ALE 12 et 13 février 1987. Affaires institutionnelles*, document ARC-EVA/87-062, 6 p. après l'adoption de l'Acte unique européen et *Réunion du Bureau de l'Alliance libre européenne, Strasbourg, 10-11 février 1992* ainsi que *Assemblée générale de l'ALE, 4-5 mai 1992, Bruxelles*, document ARC-SECT 92/463 après celle du traité de Maastricht.

[31] Voir ainsi en 1992 la liste Federalismo en Italie, et la liste Corsica Nazione en Corse.

[32] Sur la préparation et les résultats de ce regroupement, voir les comptes rendus des réunions de l'ALE précédant et suivant le scrutin: *Compte rendu de la réunion de l'ALE du 6 avril 1984 à Bruxelles*, p. 2-3 et *Compte rendu de la réunion de l'Alliance libre européenne du 22 au 25 novembre 1984 à Saint-Vincent*, p. 2.

[33] Voir le document ARC-ALE-88/289 Or. Ne. WG(3)/1358FR.

[34] Il est toutefois intéressant de noter que lors des discussions qui ont suivi cette décision, les membres italiens du PDPE-ALE tels que le Partito Sardo d'Azzione et l'Union Valdôtaine se sont montrés les plus favorables à la réintégration de la Ligue au sein du parti européen. Voir les comptes rendus de la réunion du bureau du PDPE-ALE du 14 octobre 1996 (DOC_FR/CR/311/3211165.cb) et de l'assemblée générale tenue à Barcelone le 8 novembre 1996 (DOC_FR/ARE/313/313672.hd).

[35] Ainsi en a-t-il été de la réunion du bureau de l'ALE qui s'est tenue en Frise le 6 mars 1982 pour soutenir le parti national frison (FNP) en vue des élections du 24 mars suivant. Voir *Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 1981*, p. 2 et *Réunion du bureau de l'ALE du 6 mars 1982*, 7 p.

[36] «L'Alliance libre européenne est une fédération de partis politiques».

[37] Cette assemblée s'est tenue les 2 et 3 octobre 1995.

[38] Le nom ainsi adopté est le fruit d'un débat dont l'enjeu était de ne pas utiliser des appellations à trop forte connotation nationaliste ou régionaliste pouvant être mal interprétées dans certains Etats membres.

[39] Voir le compte rendu des décisions prises par le bureau de l'Alliance libre européenne, Bruxelles, les 19 et 20 septembre 1994 (DOC_FR/DV/259/259586.cha).

[40] Notamment en vue de former un groupe parlementaire strictement régionaliste, comme en témoignent les échanges retranscrits dans le compte rendu de la réunion PDPE-ALE de Cardiff du 12 juin 1998 (DOC_FR/PV/356/356681).

[41] En témoignent les procès-verbaux de différentes réunions: *Compte rendu de l'assemblée générale, ALE-PDPE, Barcelone, le 8 novembre 1996*, document DOC_FR/ARE/313/313672. hd, *Compte rendu de la réunion du bureau du PDPE–ALE, le 14 octobre 1996, Parlement européen*, document DOC_FR/CR/311/3211165.cb et *Compte rendu des décisions prises – Bureau de l'Alliance libre européenne, Bruxelles, les 19-20 septembre 1994*, document DOC_FR/DV/259/259586.cha.

[42] Compte rendu de la réunion ALE du 19 novembre 1999, Strasbourg.

[43] Voir Simon HIX, «The Transnational Party Federations», *in* John GAFFNEY (ed.), *Political Parties and the European Union*, Londres, Routledge, 1996, p. 312.

[44] On note déjà en 1949 l'apparition du Congrès européen des nations et des régions, mis sur pied à l'initiative de l'Union bretonne des fédéralistes (UBF) ainsi que de représentants écossais et gallois. Son but était d'impliquer davantage ces entités dans les thématiques européennes, mais l'expérience a rapidement échoué, notamment en raison des luttes qui opposaient fédéralistes et intergouvernementalistes en son sein. En 1973, l'UBF a lancé une nouvelle initiative à travers la constitution d'un Bureau des nations européennes non représentées. Celui-ci a adopté en 1976 un programme emblématique de son orientation idéologique: la déclaration des principes – charte du peuple et des communautés nationales qui reprenait les points principaux du programme du Congrès régional. L'essence de ce programme était le droit à l'autodétermination politique, économique, culturelle et linguistique des peuples ainsi qu'une vision plus décentralisée des structures européennes. C'est sur la base de ce bureau que l'Alliance libre européenne est née à la suite des changements opérés au niveau du Parlement européen.

[45] L'article 138 A affirme que «les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union».

[46] *Bureau de l'ALE. Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 1981*, p. 1.

[47] Voir à ce propos le préambule de la résolution du Parlement européen sur les langues et cultures des minorités, *JOCE*, n° C 318, 30 novembre 1987, p. 160 et s.

[48] Voir à ce propos les *newsletters* mensuelles du PDPE-ALE. Ces bulletins de liaison électroniques reprennent à chaque fois les attributions des élus de ce parti dans les différentes commissions parlementaires et au sein du groupe parlementaire Verts/ALE.

[49] A ce titre, on peut examiner par exemple le texte évoqué plus haut sur les langues et cultures des minorités.

[50] Selon la terminologie fréquemment utilisée par le PDPE-ALE lui-même.

[51] Il est d'ailleurs frappant de constater que plusieurs présidents des partis membres du PDPE-ALE que nous avons pu rencontrer lors du «premier sommet» de ce parti avancent eux-mêmes cet élément comme étant l'un des principaux les ayant poussés à demander leur adhésion à cette organisation.

[52] A titre de comparaison, il est intéressant de savoir que le budget 2000 du PDPE-ALE est de 44 000 euros, alors que le PSE dispose de 472 000 euros, l'ELDR de 342 000 euros et la FEPV de 126 312,5 euros.

[53] Jaak Vandemeulebroucke, lui-même membre de ce parti et ancien président du PDPE-ALE, affirmait en 1984: «jusqu'ici, l'ALE a subi une trop forte emprise de la Volksunie». Voir le *Compte rendu de la réunion de l'Alliance libre européenne du 22 au 25 novembre 1984 à Saint-Vincent*, p. 3.

[54] Lors de l'assemblée générale tenue à l'occasion de son «premier sommet» (9 novembre 2000), le PDPE-ALE a accueilli quatre nouveaux membres (Veneti d'Europa, Libertà Emiliana-Nazione Emilia, la Ligue savoisienne et Vinhozito-Rainbow, parti défenseur de la minorité macédonienne en Grèce), portant ainsi ses effectifs à vingt-trois membres et un observateur (le PNV). Le Partit Socialista de Mallorca-Entesa Nacionalista et le Bloc Nacionalista Valencià ont demandé à bénéficier du statut d'observateur.

[55] Sur ce point, notre constat rejoint l'analyse qu'a faite Peter Lynch des avantages que les partis régionalistes qui en sont membres ont pu tirer de la création de l'ALE. Voir Peter LYNCH, «Co-operation between regionalist parties at the level of the European Union: the European Free Alliance», *op. cit.*, p. 191-192.

[56] On peut ainsi comparer la *Seconde déclaration de Bastia. 11 et 12 novembre 1982* (2 pages) et la toute récente *Déclaration de Bruxelles: Les nations et les régions d'Europe dans le gouvernement de l'Europe* (4 pages), adoptée le 9 novembre 2000.

[57] Nous pensons ici en particulier à la Volksunie dont les débats internes quant à sa survie, sa transformation ou sa disparition agitent la scène politique belge.

[58] Les membres du PDPE-ALE sont d'ailleurs bien conscients de cette possibilité, comme nous l'a confirmé leur présidente, Mme Nelly Maes, le 9 novembre 2000.

Conclusions

Les perspectives des fédérations européennes de partis

Luciano BARDI

1. Introduction

L'objectif évident d'un livre sur les partis au niveau de l'Union européenne – ou «europartis» – est d'analyser leur contribution à l'évolution du système politique de l'Union européenne. La conclusion résumera dès lors les acquis les plus importants dégagés dans les contributions précédentes. Elle évoquera aussi les perspectives de développement des europartis, notamment à travers le prisme des fonctions partisanes. Des analyses se dégagent les contraintes et les *stimuli* qui façonnent et conditionnent de tels processus. On peut examiner, par exemple, les développements politiques et institutionnels qui ont conduit à certaines dispositions du traité de Nice; ou ceux qui peuvent résulter du traité lui-même. En la matière, on citera les aspirations constantes d'une partie des élites européennes et, dans une moindre mesure, des citoyens européens, à des réformes institutionnelles de l'Union européenne plus ambitieuses. Ou encore le projet de statut des europartis. Enfin, la perspective d'élargissement de l'Union européenne, l'abstentionnisme croissant des électorats européens, le déficit démocratique persistant de l'Union européenne sont d'autres thèmes tout aussi importants.

Ces facteurs peuvent avoir des impacts positifs ou négatifs sur le développement des europartis, susceptibles de faire l'objet de discussions et d'évaluations. Mais ce qui semble à première vue un exercice simple se complique en raison de problèmes conceptuels et méthodologiques bien connus. On les retrouve dans cet ouvrage (Johansson, Lord, Magnette, Dorget): comment définir les europartis et quelles est l'approche la plus appropriée pour les appréhender? Les contours des europartis restent indéterminés tant d'un point de vue légal, institutionnel ou politique qu'au niveau de leurs relations avec les systèmes nationaux et supranationaux avec lesquels ils interagissent: Karl Magnus Johansson décrit les europartis comme des institutions complexes, dont l'étude requiert une multiplicité d'approches. Idéalement, les diverses composantes des europartis devraient être incluses dans une étude intégrée utilisant les approches les plus adéquates. Inévitablement, la plupart des analyses sont le résultat de choix qui limitent les recherches empiriques à une dimension des europartis. Choix compréhensibles et acceptables mais dont il faut mesurer les implications et les

conséquences. Dans cet ouvrage, la majorité des auteurs ont privilégié l'approche des politiques comparées. Avant d'aborder les perspectives qui s'offrent aux europartis, nous traiterons des implications conceptuelles et méthodologiques de ce choix.

2. La définition et l'étude des europartis

Les partis politiques ont toujours été considérés comme des acteurs importants du développement des Communautés européennes et ensuite de l'Union européenne. Après les premières élections directes du Parlement européen en 1979, l'intérêt académique à l'égard du développement et du rôle potentiel des europartis était net. Les recherches sur les europartis, à l'instar de celles sur l'Union européenne, ont longtemps été au centre d'un débat passionné entre les tenants de l'approche des relations internationales et les partisans des politiques comparées. Par la suite, la discussion s'est élargie à d'autres approches. Ce débat s'inscrit dans une discussion plus vaste relative à l'adéquation de ces deux disciplines à l'analyse des relations entre les systèmes politiques nationaux et internationaux. Sa teneur et sa signification sont brillamment esquissées dans cet ouvrage (Johansson). Il n'est donc pas nécessaire d'y revenir. Relevons simplement que l'approche des relations internationales, en privilégiant l'étude du comportement des acteurs nationaux et ses effets, contribue à expliquer les progrès de l'Union européenne par la volonté des Etats membres. En revanche, elle ne peut saisir les raisons de l'évolution interne de l'Union européenne et de ses composantes institutionnelles (survenant souvent selon des modalités qui échappent au contrôle des Etats membres). Ce dernier aspect est l'objet d'étude des politiques comparées. L'Union européenne est alors conçue comme un système politique classique, dont les éléments sont comparés à leurs homologues nationaux, en terme de processus de développement, de fonctions et de performance générale. L'approche des relations internationales est plus apte à étudier les conditions permettant les discrètes avancées de l'Union et les innovations législatives qui adviennent lors des signatures et ratifications de nouveaux traités ainsi que les prises de décisions au sein des multiples Conseils. En d'autres mots, l'approche intergouvernementale des relations internationales est utile en particulier à la compréhension des raisons du développement de l'Union européenne, plutôt que de ses modalités et de son ampleur, mieux appréhendés par des études basées sur l'approche des politiques comparées.

Cette dernière méthode convient mieux pour observer et comprendre les développements récurrents, et évaluer les impacts, même non désirés, des décisions intergouvernementales. Une étude exhaustive de l'Union devrait combiner les deux approches. Mais les interactions entre les différents niveaux de pouvoir et les arènes politiques qui contribuent au développement de l'Union et de ses politiques sont si complexes que les alternatives issues de la simple dichotomie théorique et méthodologique que nous venons d'aborder ne sont pas suffisantes. Selon Karl Magnus Johansson, il faudrait recourir aux approches réticulaires et aux analyses de «jeux à plusieurs niveaux». Sans nier les limites du paradigme du choix rationnel à la base de ce dernier, le risque des approches de plus en plus complexes est de générer des archétypes hautement formalisés plutôt que des modèles de recherches opérationnels. Thomas Risse-Kappen lui-même, après avoir présenté «l'Union européenne comme une structure de gouvernance à niveaux multiples où les acteurs

privés, gouvernementaux, transnationaux et supranationaux négocient entre eux dans des réseaux très complexes de densité variable, dans des champs tant horizontaux que verticaux» [1] reconnaît que des approches plus limitées (intergouvernementales en l'espèce) peuvent être «plus appropriées... que des modèles réticulaires trop complexes». De toute évidence, le choix d'une approche plus limitée implique des objectifs plus spécifiques en terme de connaissance de la «bête». Ce livre s'inscrit dans la tradition des politiques comparées. Il doit donc être vu comme un effort pour produire des résultats concernant d'abord le *comment* et le *combien* mais aussi le *pourquoi* du développement de l'Union et des europartis.

Cette caractéristique est renforcée par la décision de préférer l'étude des fédérations transnationales aux autres composantes des europartis. En vérité, les partis politiques sont présents au niveau européen via deux structures «eurospécifiques»: les groupes politiques au Parlement européen et les organisations extraparlementaires. Les partis nationaux sont aussi pertinents, vu leur engagement direct et actif dans la politique de l'Union mais, surtout, parce qu'ils constituent toujours le seul lien de l'europarti avec la société civile. L'article 138 A du traité de Maastricht souligne l'importance des partis au niveau européen du point de vue de l'intégration européenne, parce qu'«ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union». Il suggère donc que les europartis aient une fonction éducative et servent de liens: fonctions dont les partis nationaux conservent le monopole à ce jour. Le développement des europartis en a pâti.

Les trois types de structures peuvent être vus comme les trois faces de l'organisation des europartis: les partis nationaux équivalent aux organisations de base [2], les fédérations européennes correspondent à l'appareil central mais les groupes politiques au Parlement européen s'en rapprochent aussi [3]. L'intégration des trois faces semble nécessaire au développement abouti des europartis [4]. Autant dire qu'il s'agit d'une perspective improbable à court terme tant que les partis nationaux continueront à avoir une relation privilégiée avec les sociétés européennes et à utiliser cet avantage au détriment plutôt qu'au bénéfice des europartis.

Pour l'instant, cependant, cette distinction tripartite peut être fort profitable pour aborder deux aspects intimement liés des europartis: leurs origines et le point focal de l'analyse.

La littérature est divisée concernant l'angle d'analyse le plus approprié à l'étude du développement des europartis: les groupes parlementaires ou les fédérations? Les tenants des deux approches ont mis en évidence la performance comme critère dominant. Les fédérations transnationales de partis demeurent des organisations peu développées. A l'inverse, les groupes politiques au Parlement européen ont enregistré de grandes avancées grâce aux incitants importants (au niveau tant des ressources matérielles que des postes influents à proposer dans les commissions du Parlement européen) liés à leur formation et à leur fonctionnement [5]. Certains auteurs insistent sur le renforcement récent des fédérations transnationales du fait de leur rôle lors des conférences intergouvernementales [6]. Les groupes parlementaires ne seraient pas les uniques pourvoyeurs d'incitants au développement des europartis. Les fédérations transnationales (et leurs réunions des leaders) ont réussi à attirer de

nouvelles formations, dont les dirigeants sont impatients de se joindre aux autres élites partisanes. Les analyses des europartis présentées dans cet ouvrage n'ont pas fourni de preuves concluantes de leur pouvoir réel ou de celui de leurs composantes.

La distinction analytique des trois faces de l'organisation des europartis permet de dépasser le débat sur les indices empiriques. Ils restent contradictoires et sujets à des interprétations ou jugements arbitraires [7].

Les partis naissent et se développent du fait de l'expression organisée des intérêts sociétaux (origine extraparlementaire) ou des besoins organisationnels et politiques des députés (origine parlementaire). Dans les deux cas, et même lorsque les deux ensembles de facteurs sont pertinents, une possibilité admise par Maurice Duverger lui-même [8], l'organisation centrale du parti est le produit et non la cause de ces processus. Les organisations centrales sont donc intéressantes pour mesurer le degré de développement d'une organisation, ou même la manière dont les partis s'organisent et remplissent leurs fonctions, mais elles ne semblent pas appropriées pour expliquer les causes et les origines du développement des organisations partisanes, ou pour prédire quand et comment un développement intégral aura lieu. En d'autres mots, l'étude des fédérations transnationales ne peut que révéler l'ampleur du développement des europartis, laquelle ne peut, selon moi, provenir que des groupes parlementaires européens ou, alternativement ou concurremment, des partis nationaux.

3. Les fédérations transnationales : état de la question

La création des fédérations européennes de partis avant les premières élections directes du Parlement européen a été saluée comme un événement important pour le développement démocratique des Communautés européennes. Elle pouvait *in fine* mener à la formation d'europartis à part entière, capables d'assumer des fonctions vitales pour le développement du système politique communautaire.

On en est encore loin. Les fédérations transnationales de partis sont des institutions très faibles du point de vue de leur accès aux médias, de leur affiliation, de leur personnel, de leurs finances, et surtout de leur organisation interne [9]. Les données citées par Simon Hix [10], même si elles indiquent un accroissement de personnel et de ressources financières, confirment dans une large mesure les résultats des recherches antérieures : en la matière, les niveaux absolus restent très bas. L'interprétation de Simon Hix est cependant plus positive, au moins concernant la dimension financière. Il considère que les budgets des fédérations transnationales sont adéquats si on les compare aux budgets des appareils centraux de partis dans un cadre national, plutôt qu'au budget total des partis nationaux. Mais, selon lui, les « fédérations transnationales restent... dépendantes des ressources, du soutien et de l'engagement des partis nationaux membres » [11]. Les autres recherches axées sur l'un ou l'autre europarti spécifique aboutissent en gros aux mêmes conclusions.

Cet ouvrage examine les cinq fédérations européennes de partis. Le PSE sort du lot : il obtient les meilleurs résultats au vu des analyses récentes. Robert Ladrech en donne l'évaluation la plus positive [12]. Selon ses analyses, le progrès de la fédération est un exemple réussi d'adaptation des partis nationaux à l'Union européenne. Cela permet d'accroître l'influence du parti sur l'agenda de l'Union européenne et peut préfigurer l'émergence d'europartis plus vigoureux. Ce raisonnement, plutôt positif

et convaincant à maints égards, est cependant basé sur des suppositions relatives à la nature et aux tâches des europartis qui prévalent dans la littérature et qui sont à la base du présent ouvrage. Selon Robert Ladrech, le PSE est une «entité qui sert l'intérêt [des leaders partisans] au niveau national en focalisant son attention au niveau supranational» et non une organisation «dont la trajectoire de développement reproduit les fonctions des partis nationaux au niveau européen» [13]. La satisfaction de ces intérêts par le PSE démontre son succès. En d'autres termes, Robert Ladrech voit certaines caractéristiques des europartis comme des forces alors que d'autres auteurs les considèrent comme des faiblesses.

L'influence politique du PSE s'est accrue par le biais de la conférence des leaders nationaux. Mais il peine toujours à assumer les fonctions partisanes au niveau européen (Gerassimos Moschonas). Analysant l'influence du PSE sur l'agenda en matière de chômage, Erol Külahci aboutit lui aussi à des conclusions nuancées. Le PPE souffre de problèmes identiques et se trouve, qui plus est, affecté par la dilution de son homogénéité idéologique (Delwit). Ce constat est particulièrement visible dans le groupe politique du Parlement européen où, David Hanley le met en évidence, les dissensions internes sont plus fortes que dans le groupe du PSE! Même si le PPE a tenté de préserver son influence, «il ne faut jamais oublier la nature du parti transnational. Il reflète l'accord des partis membres, prêts à consentir des actions en commun, mais essentiellement pour faciliter et légitimer leurs actions chez eux.». La valeur de telles observations dépend du point de vue choisi: ce que David Hanley décrit comme une caractéristique négative des europartis, pourrait être considéré par Robert Ladrech comme un atout. En résumé, les politologues sont loin de dresser un bilan de santé positif des deux europartis les plus importants.

Il en va de même pour les trois autres fédérations, même si des études récentes essaient de souligner les éléments positifs de leur évolution: ce diagnostic n'a rien d'étonnant vu leur faible développement initial. Thomas Dietz [14] fait une analyse relativement positive de la FEPV. Elle rencontrerait la plupart des critères formels de la transnationalisation et serait devenue plus active, essayant d'influencer l'agenda européen. Mais si elle n'utilise pas les nouvelles opportunités qui se présentent pour renforcer son organisation, «de nouveaux pas vers un réel «parti européen» [...] risquent de ne jamais avoir lieu». En fait, la FEPV est toujours paneuropéenne (ouverte aux partis frères de toute l'Europe) et non limitée à l'Union européenne: une particularité qui empêche de la considérer comme un «parti européen». L'«approche anti-bureaucratique et décentralisée [...]» des partis verts semble les avoir rendus «[...] très réticents à l'égard de tout abandon de souveraineté du parti national en faveur de n'importe quelle organisation transnationale» [15]. Cédric Van de Walle fait une lecture différente: ces caractéristiques résulteraient du respect des principes de «démocratie de base» prôné par les partis verts. Cette interprétation est positive pour le développement d'un parti capable de relier la société européenne au niveau européen de gouvernement. Notons-le, Elizabeth Bomberg consacre à peine quelques lignes à l'activité des partis verts dans le cadre de la FEPV, signe sans doute d'un certain dédain à l'égard de la fédération. Son jugement explicite est plutôt négatif: «la fédération permet à ses membres d'éluder le dilemme de travailler dans les structures [de l'Union européenne] alors qu'elles sont incompatibles avec les objectifs des

verts... [mais la fédération] reste relativement sans effet en terme d'influence sur les structures et les politiques européennes. En bref, elle est pure mais sans pouvoir» [16].

L'ELDR semble avoir fait des progrès formel et organisationnel substantiels mais souffre toujours de faiblesses sérieuses: le défaut de cohésion dû à son origine poly-centrée et le manque de poids politique de ses partis membres même dans les contextes nationaux (Sandström). La situation pourrait évoluer puisque les libéraux démocrates britanniques devraient devenir une pierre angulaire permanente du groupe politique libéral au Parlement européen (et sans doute un acteur plus fort dans la fédération aussi) suite à la réforme électorale du mode de scrutin européen en Grande-Bretagne. Mais, comme pour le PPE, «le choix d'élargir la portée idéologique [du parti] a eu clairement des conséquences... sur la possibilité d'établir une identité».

Enfin, le PDPE-ALE est un cas à part. Comme parti répondant à «un clivage clair» (Seiler), il remplit sa fonction et il est une source de légitimité pour les formations petites ou marginales qui le composent. Mais sa petite taille et son condominium dans le groupe vert du Parlement européen l'a plutôt rendu non pertinent en terme d'influence politique. Même s'il existe des perspectives de développement (Faniel & Soare), ce n'est pas de ce parti que nous pouvons attendre une impulsion du système de partis européen.

4. Le développement des fédérations: contraintes et facteurs

Venons-en à présent aux causes de l'évolution des europartis. Les europartis peuvent se développer suite à des pressions venant soit de leurs composantes *in public office* (c'est-à-dire de leurs groupes politiques respectifs au Parlement européen qui cherchent des structures organisationnelles autonomes capables de leur donner des liens directs avec la société civile), soit de la société européenne qui s'exprime par le biais des organisations de base, c'est-à-dire les partis nationaux qui tendent à privilégier le niveau supranational de gouvernement.

Les incitants institutionnels à l'intérieur du Parlement européen seront à l'origine du développement; s'y ajoutera la perception par les élites partisanes nationales de l'importance croissante de l'Union européenne plutôt que des demandes de la base pour plus d'intégration européenne, une perspective infirmée par les analyses d'opinion. En réalité, comme Simon Hix l'a mis en exergue, les partis nationaux ont jusqu'à présent contribué au développement des europartis surtout via l'institutionnalisation du sommet des leaders de partis afin de mieux préparer les décisions d'importance croissante prises au niveau de l'Union européenne, en particulier lors des rencontres du Conseil européen et des Conférences intergouvernementales (CIG) [17]. Les incitants institutionnels du Parlement européen conserveront leur efficacité. Mais ils ne donneront sans doute pas aux fédérations une impulsion nouvelle et fondamentale. Les groupes politiques sont aujourd'hui plus larges et plus inclusifs. Mais, comme le système de partis au Parlement européen a atteint un niveau de consolidation avancé, les incitants institutionnels internes sont plus aptes à assurer le *statu quo* qu'à élever ce niveau.

La baisse apparente de légitimité des europartis, attestée par les taux de participation de plus en plus faibles aux élections européennes, hypothèque l'émergence d'une impulsion politique nécessaire pour des réformes institutionnelles

qui, dépassant les incitants et les pressions déjà mentionnés, peuvent seules donner aux europartis de nouveaux statuts.

Alors que ce problème concerne toutes les institutions européennes et pas seulement les partis, la plupart des facteurs qui ont freiné le développement des groupes politiques au Parlement européen apparaissent liés aux élections. La fragmentation de l'arène électorale permet la survie au niveau européen de quasi toutes les composantes des systèmes de partis nationaux, quelle qu'en soit l'importantce. Le système de partis européens est donc très sensible au réalignement des systèmes partisans nationaux et aux tendances de votes dans les différents Etats membres. Les élections européennes sont en effet des élections de seconde zone, généralement boudées par la majorité des électeurs. Ils les «utilisent» pour exprimer des positions politiques en espérant qu'elles suscitent des réactions au niveau national [18]. Les gouvernements nationaux, et les partis qui les soutiennent, sont censés interpréter les résultats électoraux négatifs dans les élections secondaires comme autant de *stimuli* susceptibles d'améliorer les réponses gouvernementales. Les partis politiques ont sans doute aussi une approche instrumentale de ces élections. Les rendez-vous électoraux moins importants sont des terrains idéaux pour tester les réactions des électeurs aux nouvelles stratégies électorales. Les partis ayant des positions idéologiques très proches et s'adressant à des électorats très similaires, peuvent considérer la fusion comme une option à tester lors des élections de seconde zone et les dissidences informelles des formations où existent des factions peuvent y présenter des listes indépendantes. Les élections au Parlement européen sont souvent perçues comme moins importantes en terme d'effets politiques que la plupart des élections sub-nationales (le prototype des élections intermédiaires). Si les élections au Parlement européen sont l'occasion idéale de tenter des expériences électorales nationales, leurs résultats ont une incidence sur la composition des délégations nationales au Parlement européen, ce qui représente un dysfonctionnement pour le système de partis européen. Si rien ne change, la motivation des citoyens à participer aux élections européennes restera faible et les dirigeants de partis nationaux ne prendront pas la peine d'essayer d'améliorer la pertinence fonctionnelle et organisationnelle des fédérations européennes de partis, au-delà de la présentation de manifestes électoraux superficiels.

Les deux ensembles de facteurs, positifs et négatifs, du développement des europartis sont des constantes que modifient des innovations formelles et institutionnelles à même d'induire des changements dans les attitudes des élites et des citoyens. En effet, face au quasi-blocage qui a caractérisé le développement des europartis depuis les premières élections européennes, seuls deux éléments, à court ou moyen terme, sont susceptibles d'avoir un impact sur les europartis: l'élargissement de l'Union européenne et le projet de statut des europartis.

L'élargissement de l'Union européenne peut être à la fois un facteur positif et négatif pour le développement des europartis. Nous l'avons développé ailleurs [19], le phénomène peut s'avérer négatif pour les europartis: il les expose à des perturbations venant d'arènes qui ne sont pas familiarisées avec les règles et les procédures de l'Union européenne. Jusqu'à présent, ce danger ne s'est pas concrétisé, sans doute en raison de l'homogénéité entre les systèmes économiques et, donc, les principaux clivages sociaux des nouveaux entrants et des membres déjà établis.

Mais « pour la première fois, les nouveaux acteurs sont sur le point d'être intégrés, ce qui ouvre la voie à un total sans précédent de différences » et leurs « représentants défendront les positions de pays dont les institutions, les politiques, les mentalités, et les besoins ont une histoire et une connotation radicalement différentes » [20]. Ces différences peuvent être si importantes qu'elles reflètent les valeurs spécifiques basées sur des clivages dans quelques pays [21]. Elles pourraient être à la source de délégations de partis nationaux isolées; leur intégration dans les europartis pourrait aller de pair avec une forte dilution de l'homogénéité idéologique, de la cohésion de leur orientation politique et de leur identité partisane. En d'autres termes, l'élargissement vers l'Est aura probablement plus de conséquences problématiques pour les europartis que les élargissements précédents.

Mais l'élargissement offre aussi aux europartis, en général, et aux fédérations, en particulier, des incitants et des opportunités. Les europartis voient leurs homologues des pays d'Europe centrale et orientale comme une source de renforcement et d'avantages financiers. Sur la base de l'acte final du traité de Nice, la distribution de 732 sièges au Parlement européen entre les vingt-sept Etats membres devrait accorder aux nouveaux Etats membres 191 sièges, soit plus de vingt-six pour cent du total: les europartis ne peuvent l'ignorer. A ces incitants institutionnels habituels, peuvent s'ajouter des *stimuli* de nature différente à la suite du traité de Nice. En fait, le traité et la « proposition pour le Conseil sur la régulation du statut et du financement des partis politiques européens » jointe annoncent les bénéfices financiers directs et indirects qui pourraient revenir aux partis eux-mêmes grâce à l'élargissement. Les bénéfices directs devraient provenir des principes de financement des partis pour couvrir le coût de la promotion de la démocratie dans les pays candidats. Les montants financés actuellement par l'Union européenne seraient aussi fonction des ressources, limitées il est vrai, des délégations des partis nationaux des nouveaux Etats membres [22]. Indépendamment des avantages financiers directs résultant de leur nouveau statut, les fédérations auront un incitant sans précédent dans la mesure où elles continueront à établir et à maintenir des liens avec les partis membres éventuels jusqu'à l'adhésion des composantes des europartis les plus pertinentes. Tous éléments susceptibles de renforcer de manière permanente les fédérations et convaincre les leaders des partis nationaux d'améliorer les structures des fédérations. Enfin, l'élargissement forcera sans doute les europartis à repenser le processus de décision lors des rencontres entre leaders des partis nationaux. Les participants y seront sans doute de plus en plus nombreux et elles seront de plus en plus difficiles à gérer. Si la solution à ce problème potentiel devait être la création d'organes décisionnels de taille plus restreinte, permanents, représentatifs, mais collégiaux, ce serait un pas en avant vers la création d'europartis plus forts.

Indépendamment du financement des europartis, la proposition de régulation du Conseil a des implications sur leur définition. En fait, le financement des partis transforme en définition claire des fonctions des partis la déclaration générique incluse dans l'article 138 A du traité de Maastricht et reprise dans l'article 191 du traité de Nice [23]. De plus, faire partie d'un groupe politique au Parlement européen constitue l'une des conditions à remplir pour que les europartis accèdent au financement de l'Union européenne (85 pour cent du total). Ceci peut non seulement créer la

base d'une relation plus équilibrée et plus intégrée entre les deux composantes des europartis mais aussi mettre fin à la dépendance des fédérations vis-à-vis des groupes politiques au Parlement européen. Dès lors, les europartis auraient un plus grand degré d'intégration systémique qui est l'un des pré-requis de l'institutionnalisation des partis.

5. Conclusions

Le développement des europartis est soumis à des conditions assez constantes qui, selon qu'elles sont des incitants ou des obstacles au renforcement des europartis, n'ont pas permis de sauts qualitatifs discrets, nécessaires au développement des fonctions au niveau européen implicitement prescrites par les modèles des politiques comparées. Ceci justifie la position d'un Ladrech qui reconnaît l'importance des partis nationaux dans le processus décisionnel européen [24]. Faute de transformations radicales des attitudes des élites, les réformes institutionnelles majeures et irréversibles se feront sans doute attendre. Mais l'histoire de l'Union européenne nous a appris que le changement peut avoir lieu dans des domaines précis, de façon inattendue, par des réformes aux objectifs plus limités.

Dans cette conclusion, nous avons examiné les deux domaines de changements prospectifs dans l'Union européenne susceptibles d'influencer l'évolution des europartis. Les éléments positifs et négatifs probables et la mesure de cette influence sont l'objet de spéculations. La question cruciale est de savoir si le nouveau statut, une fois en vigueur, suffira à stimuler le développement des fonctions des partis au niveau européen. Plusieurs contributions l'ont mis en exergue, les europartis devraient être mieux armés pour assumer les fonctions de représentation politique. Une évolution qui requiert une relation de subsidiarité avec les partis au niveau national. La recherche l'a montré, il est possible d'identifier les domaines dans lesquels les partis au niveau européen sont potentiellement plus représentatifs [25]. Reste aux leaders nationaux à accepter cette réalité et à agir en conséquence.

Notes

[1] Th. Risse-Kappen, «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, 1, p. 62-63.

[2] Seules, *de facto*, les délégations nationales sont membres des fédérations européennes de partis même si dans les statuts les adhésions individuelles sont formellement permises. L. Bardi, «Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups and the Building of Europarties», *in* R. S. Katz & P. Mair (ed.), *How Parties Organise. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*, London, Sage, 1994, p. 357-372.

[3] R. S. KATZ & P. MAIR (ed.), *op. cit.*

[4] C'est implicite dans la notion de *systemness* de A. Panebianco. Voir A. PANEBIANCO, *Political Parties : Organisation and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

[5] Voir par exemple F. ATTINÀ, «The Voting Behaviour of European Parliament Members and the Problem of the Europarties», *European Journal of Political Research*, 1990, vol. 17, p. 557-579 ; F. JACOBS, R. CORBETT & M. SHACKLETON, *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 1995 (third edition); T. RAUNIO, *The European Perspective : Transnational Party Groups in the 1989-1994 European Parliament*, Aldershot, Ashgate, 1997.

[6] R. LADRECH, «Social Democratic Parties and European Integration», *European Journal of Political Research*, 1993, vol. 24, 2 ; S. HIX & C. LORD, *Political Parties in the European Union*, New York, Sint Martin Press, 1997 ; S. HIX, «Parties at the European Level», *in* P. WEBB, I. HOLLIDAY & D. FARRELL (ed.), *Political Parties in Democratic Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

[7] M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1976.

[8] *Ibid.*, p. 32.

[9] L. BARDI, *op. cit.*

[10] S. HIX, *op. cit.*

[11] *Ibid.* (notre traduction).

[12] R. LADRECH, *Social Democracy and the Challenge of European Union*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000.

[13] *Ibid.*, p. 132 (notre traduction).

[14] T. DIETZ, «Similar but Different? The European Greens Compared to Other Transnational Federations in Europe», *Party Politics*, 2000, vol. 6, 2, p. 199-210.

[15] *Ibid.*, p. 205 (notre traduction).

[16] E. BOMBERG, *Green parties and Politics in the EU*, Londres & New York, Routledge, 1998, p. 175.

[17] C'est le cas pour le PSE, le PPE, et l'ELDR et pas pour la FEPV et le PDPE-ALE.

[18] K. REIF & H. SCHMITT, «Nine Second Order national Elections : A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results», *European Journal of Political Research*, 1980, vol. 8, 1, p. 3-44.

[19] L. BARDI, «Transnational trends in Europarties and the Evolution of the Europarty System», *in* B. STEUNENBERG & J. THOMASSEN (ed.), *The European Parliament on the Move : Towards Parliamentary Democracy in Europe*, 2001, à paraître.

[20] G. DELSOLDATO, «The EU's Eastward Enlargement and European Transnational Parties», *International Political Science Review*, à paraître.

[21] *Idem.*

[22] La proposition prévoit que les contributions de l'UE soient égales à 75% du budget total du parti. En pratique, cela signifie que l'UE devrait contribuer à un montant trois fois supérieur à celui obtenu par les fédérations via d'autres sources, en ce compris les contributions des partis nationaux.

[23] Les fédérations européennes de partis «[...] contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union».

[24] Robert LADRECH, *Social Democracy and the Challenge of European Union*, *op. cit.*

[25] Luciano BARDI, *Il Parlamento della Comunita Europea*, Bologna, Il Mulino, 1989.

Bibliographie générale [1]

ABÉLÈS, M., *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

ATTINÀ, F., *Il Parlamento Europeo e gli interessi comunitari*, Milano, Angeli, 1986.

—, «The Voting Behaviour of the European Members and the Problem of the Europarties», *European Journal of Political Research*, 1990, vol. 18.

BANCHOFF, T., & SMITH, M. (ed.), *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, London, Routledge, 1999.

BARDI, L., *Il Parlamento della Comunità Europea*, Bologna, Il Mulino, 1989.

—, «Transnational Party Federation in the European Community», *in* KATZ, R. S. & MAIR, P. (ed.), *Party Organisations. A data Handbook on Party Organisations in Western Democracies, 1960-1990*, London, Sage, 1992.

—, «Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups and the Building of Europarties», *in* KATZ, R. S. & MAIR, P. (ed.), *How Parties Organize, Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage Publications, 1994.

—, «Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament», *Party Politics*, 1996, vol. 2, 1.

—, «Transnational Trends in Europarties and the Evolution of the Europarty System», *in* STEUNENBERG, B. & THOMASSEN, J. (ed.), *The European Parliament on the Move: Towards Parliamentary Democracy in Europe*, 2001 (à paraître).

BEETHAM, D. & LORD, C., *Legitimacy and the EU*, London and New York, Longman, 1998.

BELL, D. S. & LORD, C. (ed.), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998.

BENNAHMIAS, J. L. & ROCHE, A., *Des Verts de toutes les couleurs. Histoire et sociologie du mouvement écolo*, Paris, Albin Michel, 1992.

BIDEGARAY, C. (éd.), *Europe occidentale: Le mirage séparatiste*, Paris, Economica, 1997.

BIEBER, R., «Les perspectives d'un statut pour les partis politiques européens», *in* Les Cahiers du GERSE, *Les partis politiques au niveau européen – fédérations de partis nationaux*, colloque international 2-3 avril 1998, Nancy, Centre européen universitaire, n° 3, février 1999.

BIRNBAUM, P. (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, 1997.

BLONDEL, J., «Party government: How governments and the parties which support them are linked and relate to each other», *in* T. BRYDER *et al.* (ed.), *Party Systems, Party Behaviour*

and Democracy, Scripta in honorem professoris Gunnar Sjöblom sexagesimum annum complentis, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press, 1993.

BLONDEL, J. & COTTA, M. (ed.), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Basingstoke, Macmillan, 1996.

BOMBERG, E., *Green Parties and Politics in the European Union*, London/New York, Routledge, 1998.

BOMBERG, E. & PETERSON, J., *Decision-Making in the European Union*, London, MacMillan, 1999.

BULMER, S., «Domestic Politics and European Community Policy-Making», *Journal of Common Market Studies*, 1983, vol. 21, 4.

CAPORASO, J. A., «The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern ?», *Journal of Common Market Studies* , 1996, vol. 34, 1.

—, «Across the Great Divide : Integrating Comparative and International Politics», *International Studies Quarterly*, 1997, vol. 41, 4.

CHRISTIANSEN, T. *et al.*, «The social construction of Europe», *Journal of European Public Policy*, 1996, vol. 4 (special issue).

CLAEYS, P., GOBIN, C., SMETS, I. & WINAND P. (éd.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998.

COAKLEY, J. (ed.), *The Social Origins of Nationalist Movements. The Contemporary West European Experience*, Londres, Sage Publications, 1992.

COOSEMANS, T., «Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Bruxelles, CRISP, n° 1680-1681, 2000.

CORBETT, R., JACOBS, F. & SHACKLETON, M., *The European Parliament*, Londres, Cartermill. 1995.

COSTA, O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

CUPERUS, R. & KANDEL, J., «The magical return of Social Democracy: an Introduction», *in* CUPERUS, R. & KANDEL, J. (ed.), *European Social Democracy, Transformation in Progress*, Amsterdam, Friedrich Ebert Stiftung, 1998.

DAHL, R. A., *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

DELSOLDATO, G., «The EU's Eastward Enlargement and European Transnational Parties», *International Political Science Review*, 2001 (à paraître).

DEHOUSSE, R., «La recomposition des Etats dans l'Union européenne», *in* CASSESE, S. & WRIGHT, V. (éd.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

DELWIT, P., *Les partis socialistes et l'intégration européenne: France, Grande-Bretagne, Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

DELWIT, P. & DE WAELE, J.-M., *Ecolo: Les Verts en politique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996.

DELWIT, P. &. DE WAELE, J.-M. (éd.), *La démocratisation en Europe centrale: la coopération paneuropéenne des partis politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

—, *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1999.

DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. & P. MAGNETTE (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999.

DELWIT, P., DE WAELE, J.-M., *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

DELWIT, P., DE WAELE, J.-M., KÜLAHCI, E. & VAN DE WALLE, C., «Les fédérations européennes de partis: des partis dans le processus décisionnel européen ?», *in* MAGNETTE, P. & REMACLE, E. (éd.), *Le nouveau modèle européen, Vol. I, Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

DEUTSCH, K. W., *Political Community and the North Atlantic Area : International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

DEVIN, G., «L'Union des Partis Socialistes de la Communauté européenne. Le Socialisme communautaire en quête d'identité», *Socialismo Storia*, Milan, Franco Angeli, 1989.

—, «L'Internationale socialiste en Europe centrale-orientale : définition et rôle des «amis politiques»» *in* DELWIT, P. & DE WAELE, J.-M. (éd.), *La gauche face aux mutations en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1993.

DE WINTER, L. (ed.), *Non-State Wide Parties in Europe*, Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1994.

DE WINTER, L. & TÜRSAN, H. (ed.), *Regionalist Parties in Western Europe*, Londres, Routledge and Kegan, 1998.

DE WINTER, L., «Les partis ethno-régionalistes et l'intégration européenne dans les élections européennes de 1999», *in* GRUNBERG, G., PERRINEAU, P., & YSMAL, C. (éd.), *Le vote des Quinze. Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

DIERICKX, G., «Christian Democracy and its ideological rivals», *in* HANLEY, D. (ed.), *Christian Democracy in Europe : a Comparative Perspective*, Londres, Pinter, 1994.

DIETZ, T., *Die Grenzüberschreitende Interaktionen Grüner Parteien in Europa*, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen, 1997.

—, «Der «Club» der Internationalen – Die Grünen ante portas», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1999, n° 2.

—, «Similar but different ? The European Greens compared to Other Transnational Party Federations in Europe», *Party Politics*, 2000, vol. 6, n° 2.

—, *Die EU lesen : Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte*, Opladen, Leske & Budrich, 1999.

—, «Riding the AM-track through Europe ; or, The Pitfalls of a Rationalist Journey Through European Integration», *Millennium. Journal of International Studies*,1999, vol. 28, n° 2.

Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958, vol. 3, Paris, La documentation française, 1991.

DORGET, C., *Les partis politiques au niveau européen – fédérations de partis nationaux*, Thèse de doctorat, Université Nancy 2, Faculté de Droit, novembre 1999.

DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

—, *Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State*. London, Methuen, 1978.

—, «Vers des partis européens», *Le Monde*, 25 janvier 1992.

DYSON, K., «EMU as Europeanization : Convergence, Diversity and Contingency», *Journal of Common Market Studies*, 2000, vol. 38, n° 4.

DYSON, K. & FEATHERSTONE, K., *The Road to Maastricht : Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

ELDERSVELD, S. J., *Political Parties : A Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally, 1964.

EDU, *Salzburg Declaration of the 18th EDU Party Leaders' Conference*, 1998.

EFGP, *The Guiding Principles of the European Federation of Green Parties as agreed upon during the conference of Masala*, Finland, June 20th 1993, Brussels.

EFGP, *Statutes and Standing Orders as amended at Helsinki*, 27-29 March 1998.

ELDR, *Statutes of the ELDR party as approved by the ELDR congress in Torquay*, 8-9 December 1993.

ELDR, *Newsletter n° 2/93, n° 3/98*.

ELDR, *1976-1998, Milestones – The progress of European Liberalism*, 1998.

ELDR, *Making the Difference : Unity in Freedom – the Liberal Challenge for Europe*, Berlin, 1998.

ELDR, *Statutes of the ELDR party as approved by the ELDR congress in Brussels*, 30 April 1999.

ELDR, *Activity Report*, 1988-1990, 1997-1999.

ELDR, *Congress documents*, 1978-2000.

ELDR, *Work Programme 1999-2004, « Thinking ahead »*.

ELDR, *Short History*, Third edition.

ELIASSEN, K. & SVÅSAND, L., « The Formation of Mass Political Organisations : An analytical Framework », *Scandinavian Political Studies*, 1975, vol. X, p. 95-120.

EPP, *Basic Programme : adopted by IXth EPP Congress*, Athènes 1992.

EPP, *Election Manifesto*, 1999, http://www.eppe.org/archive.

FEDERATION OF EUROPEAN LIBERAL AND DEMOCRATIC PARTIES OF THE EUROPEAN COMMUNITY, *Constitution of the federation of Liberal and Democratic Parties of the ELD*, Stuttgart, 26-27 March, 1976.

FOGARTY, M., *Motorways Merge : the New Challenge to Christian Democracy*, Ware, Christian Democrat Press, 1999.

FROMONT, M. & RIEG, A., *Introduction au droit allemand*, tome II, Editions Cujas, 1984.

GAFFNEY, J., *Political Parties and the European Union*, Londres, Routledge and Kegan, 1996.

GARRETT, G., « From the Luxembourg Compromise to Codecison : Decision Making in the European Union », *Electoral Studies*,1995, vol. 14, 3.

GERMAIN, G., *Approche socio-politique des profils et réseaux relationnels des socialistes, libéraux et démocrates-chrétiens allemands et français du Parlement européen*, doctorat d'Etat, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1995.

GERSTLÉ, J., SEMETKO, H., SCHOENBACH, K. & VILLA, M., « L'européanisation défaillante des campagnes nationales », *in* GRUNBERG, G., PERRINEAU, P. & YSMAL, C. (éd.), *Le Vote des Quinze, Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

GIDLUND, G., *Partiernas Europa*, Stockholm, Natur & Kultur, 1992.

GOBIN, C., *L'Europe des syndicats*, Bruxelles, Labor, 1997.

GRAHAM, B. D., *Representation and Party Politics : A Comparative Perspective*, Oxford, Blackwell, 1993.

GREEN COWLES, M. *et al.* (ed.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

GRESCH, N., *Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG*, Baden-Baden, Nomos, 1978.

GRUNBERG, G. & MOSCHONAS, G., « Socialistes : les illusions perdues », *in* GRUNBERG, G., PERRINEAU, P. & YSMAL, C. (éd.), *Le Vote des Quinze, Les élections européennes du 13 juin 1999*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

HAAHR, J. H., *Looking to Europe : The EC Policies of the British Labour Party and the Danish Social Democrats*, Aarhus, Aarhus University Press, 1993.

HAALAND MATLÁRY, J., « « Now You See It ; Now You Don't » : Exposé and Critique of Approaches to the Study of European Integration », *in* TIILIKAINEN, T. & DAMGAARD PETERSEN, I. (ed.), *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press, 1993.

HAAS, E. B., *The Uniting of Europe : Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. London, Stevens & Sons, 1958.

HALL, P. & TAYLOR, R., « Political Science and the Three Institutionalisms », *Political Studies*, 1996, vol. 44, 4.

HANLEY, D., « The European People's Party : Towards a New Party Form », *in* HANLEY, D. (ed.), *Christian Democracy in Europe : a Comparative Perspective*, Londres, Pinter, 1994.

—, « Compromise, Party Management and Fair Shares : the Case of the French UDF », *Party Politics*, 1999, vol. 5, 2.

HANLEY, D., «The Europeanisation of Christian Democracy», communication au colloque de Keele University *The Europeanisation of Political Parties*, septembre 2000.

HANLEY, D. & YSMAL, C., «Le parti populaire européen et la recomposition des droites européennes», *in* GRUNBERG, G., PERRINEAU, P. and YSMAL, C. (éd.), *Le Vote des Quinze: les élections européennes de juin 1999*, Paris, FNSP, 2000.

HECHTER, M. & LEVI, M., «A Rational Choice Approach to the Rise and Decline of Ethnoregional Political Parties», *in* TIRYAKIAN, E. A. & ROGOWSKI, R. (ed.), *New Nationalisms of the Developed West. Toward Explanation*», Boston, Allen & Unwin, 1985.

—, «Ethno-Regional Movements in the West», *in* HUTCHINSON, J. & SMITH, A. D. (ed.), *Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

HEIDAR, K. & SVÅSAND, L. (red.), *Partier uten grenser ?*, Oslo, Aschehoug, 1997.

HENIG, S. (ed.), *Political Parties in the European Community*, London, George Allen & Unwin, 1979.

HINE, D., «Factionalism in West European parties: A framework for analysis», *West European Politics*, 1982, vol. 5.

HIX, S., «Approaches to the Study of the EC: The Challenge to Comparative Politics», *West European Politics*,1994, vol. 17, 1.

—, *Political Parties in the European Union System: A «Comparative Politics Approach» to the Development of the Party Federations*, European University Institute, Department of Political Sciences, Florence, 1995.

—, «Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy», *Journal of Common Market Studies*,1995, vol. 33, 4.

HIX, S. & LORD, C., *Political Parties in the European Union*, London, Macmillan, 1997.

HIX, S., *The Political System of the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1999.

—, «Parties at the European level», *in* WEBB, P., HOLLIDAY, I. & FARRELL, D., *Political Parties in Democratic Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

HOOGHE, L. & MARKS, G., «Hur motsättningar skapar gemenskap», *in* BERNITZ, U. (ed.), *Europaperspektiv 1998: Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statsvetenskap*, Stockholm, Nerenius & Santérus, 1998.

HRBEK, R., «Parteibünde in der Europäischen Gemeinschaft auf dem Weg zu programmatischem Profil», *Europa-Archiv*, 1978, Folge 10.

HRBEK, R., JAMAR, J. & WESSELS, W. (éd.), *Le Parlement européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel*, Bruges, De Tempel, 1984.

HRBEK, R., «Transnational Links, the ELD and Liberal Party Group in the European Parliament», *in* KIRCHNER, E. J. (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

HYMAN, R., «National Industrial Relations Systems and Transnational Challenges: An Essay in Review», *European Journal of Industrial Relations*, 1999, vol. 5, 1.

JACQUÉ, J. P., «Le statut des partis politiques en Europe», *in Les droits de l'Homme. Droits collectifs ou droits individuels*, actes du colloque de Strasbourg des 13-14 mars 1979, Paris, LGDJ, 1980.

JANSEN, Th., *The European People's Party, Origins and development*, Basingstoke, Mac Millan Press, 1998.

JOHANSSON, K. M., «The Nature of Political Parties in the European Union», *in* KOURVETARIS, G. A. & MOSCHONAS, A. (ed.), *The Impact of European Integration: Political, Sociological, and Economic Changes*, Westport, Praeger, 1996.

—, *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*, Lund, Lund University Press, 1997.

—, «Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions», *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 1.

JOHANSSON, K. M. & RAUNIO, T., «Partisan responses to Europe: Comparing Finnish and Swedish political parties», Prepared for publication in *European Journal of Political Research*, 2000.

JOHANSSON, K. M. & ZERVAKIS, P. (ed.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

JÖNSSON, C. & *al.*, *Organizing European Space*, London, Sage, 2000.

KAISER, K., «Transnationale Politik: Zu einer Theorie der multinationalen Politik», *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft, 1969, vol. 1.

KATZ, R. S. & MAIR, P. (ed.), *Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*, London, Sage, 1992.

—, «The Evolution of Party Organisations in Europe: the Three Faces of Party Organisations in Europe», *The American Review of Politics*, 1993, vol. 14.

—, «Varieties of Convergence and Patterns of Incorporation in West European Party Systems», Presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Leiden, The Netherlands, 2-8 April 1993.

KATZ, R. S. & MAIR, P. (ed.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage, 1994.

KATZ, R. S. & MAIR, P., «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, 1995, vol. 1, n° 1.

KEOHANE, R. O. & NYE, J. S., «International Interdependence and Integration», *in* GREENSTEIN, F. I. & POLSBY, N. W. (ed.), *Handbook of Political Science*, vol. 8. Reading, Addison-Wesley, 1975.

—, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, Little, Brown, 1977.

KIRCHHEIMER, O., «The Transformation of the Western European Party Systems», *in* LAPALOMBARA, J. & WEINER, M. (ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

KIRCHNER, E., *The European Parliament. Performance and Prospects*, Aldershot, Gower, 1985.

KITSCHELT, H., *The logics of party formation. Ecological politics in Belgium and West Germany*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1989.

KOHLER-KOCH, B. & EISING, R. (ed.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999.

KOHLER-KOCH, B., «En författning för Europa?», *in* BERNITZ, U. *et al.* (ed.), *Europaperspektiv 2000: Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap*, Stockholm, Santérus Förlag, 2000.

KUPER, E., *Transnationale Parteienbünde zwischen Partei- und Weltpolitik*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1995.

LADRECH, R., «Social Democratic Parties and European Integration», *European Journal of Political Research*, 1993, vol. 24, 2.

LADRECH, R., «La coopération transnationale des partis socialistes européens», *in* TELÒ, M. (éd.), *De la Nation à l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

LADRECH, R. & BROWN-PAPPAMIKAIL, P., «Towards a European Party System», *in* TELÒ, M. (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

LADRECH, R., «Partisanship and party formation in European Union politics», *Comparative Politics*,1997, vol. 29, 2.

—, «Political parties and the problem of legitimacy in the European Union», *in* BANCHOFF, Th. & SMITH, M. P. (ed.), *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, London, Routledge, 1999.

LADRECH, R. & MARLIÈRE, P. (ed.), *Social-Democratic Parties in the European Union*, London, Macmillan, 1999.

LADRECH, R., *Social Democracy and the Challenge of European Union*, Boulder & London, Lynne Rienner, 2000.

LANG, C., «Les limites juridiques à un statut des partis politiques européens au regard des dispositions constitutionnelles et législatives nationales en matière de partis politiques», *in* Les Cahiers du GERSE, *Les partis politiques au niveau européen – fédérations de partis nationaux*, colloque international 2-3 avril 1998, Nancy, Centre européen universitaire, n° 3, février 1999.

LAPALOMBARA, J. & WEINER, M. (ed.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1967.

LAURENT, A. & VILLALBA, B., *Les petits partis : de la petitesse en politique*, Paris, L'Harmattan, 1997.

LAVAU, G., «Partis et systèmes politiques: interactions et fonctions», *Revue canadienne de science politique*, 1969, vol. 2, 1.

LAVER, M. & BUDGE, I. (ed.), *Party Policy and Governmental Coalitions*, London, Macmillan, 1992.

LAWSON, K. (ed.), *Political Parties and Linkage : A Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1980.

LINDBERG, L. N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

LIPSET, S. & ROKKAN, S. (ed.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, The Free Press, 1967.

LYNCH, P., «Co-operation between regionalist parties at the level of the European Union: the European Free Alliance», *in* DE WINTER, L. & TÜRSAN, H. (ed.), *Regionalist Parties in Western Europe*, Londres, Routledge, 1998.

—, «From Regionalism To Transnational Regionalism: European Co-operation Within the Regionalist Family» *in* LYNCH, P., *From Versailles to Maastricht: nationalist and regionalist parties and European integration*, Ph. D. thesis déposée à la London School of Economics and Political Science, Department of Government, Londres, 1994.

Loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques de la République d'Allemagne fédérale, Travaux de l'Institut de droit comparé de Dijon, introduction par M. Fromont, 16 p.

LORD, C., «The untidy right in the European parliament», *in* BELL, D. S. & LORD, C. (ed.), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998.

LUCARDIE, P. & RIHOUX, B., «Challenges to Established Party Organization ? Theory and Practice of Green and Alternative Left Party Organisation», *ECPR joint sessions of workshop*, Warwick, 1998.

MAGNETTE, P., *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Bruxelles, Complexe, 2000.

MAGNETTE, P. & REMACLE, E. (éd.), *Le nouveau modèle européen, Vol. I, Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

MAGNETTE, P., «Appointing and Censuring the Commission: parliamentary institutions in a non parliamentary context», *European Law Journal*, 2001, Vol. VII, forthcoming.

MAIR, P. (ed.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

MARKS, G. *et al.*, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance», *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, 3.

MARKS, G. *et al.*, *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996.

MEKHANTAR, J., *Droit politique et constitutionnel*, Paris, Eska, 1997.

MERKL, P. (ed.), *Modern Comparative Politics*, Holt, Rinehart & Winston, 1970.

MESTRE Ch., «Le statut des partis politiques en France», *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, tome XXVI, 2, avril-juin 1994.

MINGST, K., «Uncovering the Missing Links: Linkage Actors and Their Strategies in Foreign Policy Analysis», *in* NEACK, L. *et al.* (ed.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.

MORAVCSIK, A., «Negotiating the Single European Act», *in* KEOHANE, R. O. & HOFFMANN, S. (ed.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991.

—, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol. 31, 4.

—, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

MORGAN, R. & TAME, C. (ed.), *Parliaments and Parties: The Europan Parliament in the Political Life of Europe*, Londres, Macmillan, 1996.

MOSCHONAS, G., *In the Name of Social Democracy, The Great transformation*, Londres-New York, Verso, 2001.

MÜLLER-ROMMEL, F., «Green Parties and Alternative lists under cross-national perspective», *in* MÜLLER-ROMMEL, F. (ed.), *New Politics in Western Europe*, Boulder, Westview Press, 1989.

NEUMANN, S., *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

NIEDERMAYER, O., *Europäische Parteien ? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt, Campus Verlag, 1983.

—, «Parteien auf der europäischen Ebene», *in* GABRIEL, O. W. *et al.* (ed.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.

NYE, J. S., «Neorealism and Neoliberalism», *World Politics*, 1988, vol. 40, 2.

NYE, J. S. & KEOHANE, R. O., «Transnational Relations and World Politics: An Introduction», *International Organization*, 1971, vol. 25, 3 (special issue).

PANEBIANCO, A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

PARLEMENT EUROPÉEN, *Rapport sur le statut constitutionnel des partis politiques européens*, D. Tsatsos, 30 octobre 1996, A4-0342/96.

—, *Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale*, G. Dimitrakopoulos et J. Leinen, 27 mars 2000, A5-0086/2000

PETERSON, J., «Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis», *Journal of European Public Policy*,1995, vol. 2, 1.

PETERSON, J. & BOMBERG, E., *Decision-Making in the European Union*, London, Macmillan, 1999.

PFERSMANN, O., *Autriche*, IX Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1993, *Constitution et partis politiques*, Annuaire international de justice constitutionnelle, 1993, Paris, Economica, 1995.

PIERRE, J. & PETERS, B. G., *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan, 2000.

POGUNKTE, T., «New Politics and Party Systems: The Emergence of a New Type of Party ?», *West European Politics*, 1987, 1.

POGUNKTE, T., « The « New Politics Dimension » in European Green Parties », *in* Müller-*World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

ROSENAU, J. N. & CZEMPIEL, E.-O. (ed.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

ROUX, A., *France*, IX Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1993, *Constitution et partis politiques*, Annuaire international de justice constitutionnelle, 1993, Paris, Economica, 1995.

RUBIO LLORENTE, F. & JIMENEZ CAMPO, J., *Espagne*, IX Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 10-11 septembre 1993, *Constitution et partis politiques*, Annuaire international de justice constitutionnelle, 1993, Paris, Economica, 1995.

SANDHOLTZ, W. & ZYSMAN, J., « 1992 : Recasting the European Bargain », *World Politics*, 1989, vol. 42, n° 1.

SANDSTRÖM, C., *Europeiskt partisamarbete och partiernas idémässiga utveckling*, Uppsats presenterad vid den XII Nordiska statsvetarkongressen, Uppsala, 19-21 augusti, 1999.

SARTORI, G., *Parties and party systems: A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

SCHARPF, F. W., « The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 1988, vol. 66.

—, « Community and autonomy : multi-level policy-making in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 1994, vol. 1, 2.

—, *Governing in Europe: Effective and Democratic ?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

—, « Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe », Prepared for publication in *Scandinavian Political Studies*, 2000.

SEILER, D.-L., *Partis et familles politiques*, Paris, PUF, 1980.

SEILER, D.-L. & RABIER, J.-R., « Les autres forces systémiques », *in* LASOK, D. & SOLDATOS, P. (éd.), *Les Communautés européennes en fonctionnement*, Bruxelles, Bruylant, 1981.

SEILER, D.-L., *Les partis autonomistes*, Paris, PUF, 1982.

—, *Sur les partis autonomistes dans la CEE*, Barcelone, ICPS, 1990.

—, « Ulster, Euskadi, Corse, Flandre... : le défi des autonomistes », *in* FERON, F. & THORAVAL, A., (éd.), *L'état de l'Europe*, Paris, La Découverte, 1992.

—, *La vie politique des Européens*, Paris, Economica, 1998.

SIDJANSKI, D. (éd.), *Les partis politiques et les élections européennes*, Genève, IVEE, 1949.

SJÖBLOM, G., *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund, Studentlitteratur, 1968.

—, « Notater om politiska partier och internationalisering », *in Danmark og det internationale system*, Festskrift til Ole Karup Pedersen, København, Politiske studier, 1989.

SMITH, G., « Between Left and Right : the ambivalence of European Liberalism », *in* KIRCHNER, E. J (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

SMITH, J., *Europe's Elected Parliament*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999.

SOLDATOS, P., *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

STEED, M. & HUMPHREY, P., « Identifying Liberal Parties », *in* KIRCHNER, E. J. (ed.), *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

STEINMO, S., THELEN, K. & LONGSTRETH, F. (ed.), *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

STRØM, K. & MÜLLER, W. C., « Political Parties and Hard Choices », *in* MÜLLER, W. C. & STRØM, K. (ed.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Democracies Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

SVÅSAND, L., « The Theory of Institutionalism and the Study of Political Parties », draft, 2000.

TELÒ, M. & MAGNETTE, P. (éd.), *De Maastricht à Amsterdam*, Bruxelles, Complexe, 1998.

TERYAKIAN, R. & ROGOWSKI, R. (ed.), *New Nationalism in the Developed West*, Londres, Allen and Unwin, 1985.

TRANHOLM-MIKKELSEN, J., « Neo-functionalism : Obstinate or Obsolete ? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC », *Millennium. Journal of International Studies*, 1991, vol. 20, 1.

TSATSOS, D., *Des partis politiques européens ? Premières réflexions sur l'interprétation de l'article 138 A du traité de Maastricht sur les partis*, Bruxelles (sans date).

TSATSOS, D. & SCHNEIDER, H. P., *Mise en œuvre de l'article 138 A du traité sur l'Union européenne*, Bruxelles, Archives du groupe du PSE, septembre 1993.

TSEBELIS, G., *Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990.

TSEBELIS, G. & GARRETT, G., « Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Codecision Procedure », *Journal of Legislative Studies*, 1997, vol. 3, 3.

URWIN, D. W., « Harbinger, Fossil, or Fleabite ? Regionalism and the West European Party Mosaïc », *in* DAALDER, H. & MAIR, P. (ed.), *Western European Party Systems*, Londres, Sage, 1983.

VANDAMME, J., « Vers un modèle néo-fédéral ? », *in* TELÒ, M. (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

VAN DE WALLE, C., « L'influence des participations gouvernementales sur la construction identitaire de la Fédération européenne des partis verts », *in* DELWIT, P. & DE WAELE, J.-M. (éd.), *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1999.

VAN DE WALLE, C., « The EFGP Common Manifesto : Disclosing Distinctive Views of European Integration », *Cahiers du Cevipol*, vol. 2000, 4 http://www.ulb.ac.be/soco/cevipol

VAN KERSBERGEN, K., *Social Capitalism*, Londres, Routledge, 1995.

WALLACE, H. & YOUNG, A. (ed.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendnon Press, 1997.

WESSELS, W., « An Ever Closer Fusion ? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes », *Journal of Common Market Studies*, 1997, vol. 35, 2.

WESTLAKE, M., *A Modern Guide to the European Parliament*, Londres, Pinter, 1994.

ZOLO, D., *Democracy and Complexity*, Cambridge, Polity Press, 1992.

Note

[1] Cette liste bibliographique est composée à partir des propositions des différents auteurs.

Liste des abréviations

AELE	Association économique de libre-échange
ALE	Alliance libre européenne
BCE	Banque centrale européenne
CDA	Appel démocrate chrétien aux Pays-Bas
CDU	Union démocrate chrétienne allemande
CE	Communauté européenne.
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEMT	Comité de l'emploi et du marché du travail
CIG	Conférence intergouvernementale
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CSP	Confederation of Socialist Parties
CSU	Union sociale chrétienne allemande
CVE	Coordination des verts européens
D66	Démocrates 66
DC	Démocratie chrétienne italienne
DS	Démocrates de gauche italiens
EDD	Europe des démocraties et différences
ELDR	Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs
FDP	Parti libéral allemand
FEPV	Fédération européenne des partis verts
GUE-GVD	Gauche unitaire européenne – Gauche verte nordique
GRAEL	Green alternative European link
IL	Internationale libérale
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
LYMEC	Mouvement de la jeunesse libérale et radicale de l'Union européenne
MLEU	Mouvement libéral pour l'Europe unie
ÖVP	Parti populaire autrichien
PASOK	Mouvement socialiste panhellénique
PDPE-ALE	Parti des peuples d'Europe – Alliance libre européenne
PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale

PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PNV	Parti nationaliste basque
PPE	Parti populaire européen
PPE-DE	Parti populaire européen – Démocrates européens
PS	Parti socialiste francophone de Belgique
PSE	Parti des socialistes européens
PvdA	Parti du travail aux Pays-Bas
SAP	Parti social-démocrate suédois
SCEUA	Comité permanent pour les affaires européennes
SP	Parti socialiste flamand de Belgique
SPD	Parti social-démocrate allemand
SPÖ	Parti socialiste autrichien
TCE	Traité des Communautés européennes
TDI	Groupe technique des députés indépendants
TUE	Traité sur l'Union européenne
UDE	Union des démocrates européens.
UDF	Union pour la démocratie française
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire.
UEN	Union pour l'Europe des nations
UPSCE	Union des partis socialistes de la Communauté européenne
Verts-ALE	Verts – Alliance libre européenne
VMQ	Vote à la majorité qualifiée
VVD	Parti populaire pour la liberté et la démocratie aux Pays-Bas

Signatures

Luciano BARDI est professeur en sciences politiques à l'Université de Pise. Avec Piero Ignazi, il a publié récemment *Il Parlemento Europeo*, Bologne, Il Mulino, 1999.

Pascal DELWIT enseigne la science politique à l'ULB. Il y dirige le centre d'étude de la vie politique – Cevipol. Il a co-édité récemment *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, Presses universitaires de France, 1999 ; et *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Thomas DIETZ est docteur en science politique de l'Université de Mannheim et fonctionnaire fédéral allemand. Il a publié plusieurs contributions sur la coopération transnationale de partis, l'Union économique et monétaire et d'autres thèmes économiques.

Christelle DORGET est docteur en droit européen et chargée de cours au Centre européen universitaire de Nancy. Elle a défendu une thèse intitulée *Les partis politiques au niveau européen – fédérations de partis nationaux*, 1999.

Jean FANIEL est assistant en science politique à l'Université libre de Bruxelles et chercheur au Cevipol. Ses travaux antérieurs ont porté sur les partis d'extrême droite et leur électorat, principalement en Belgique. Il prépare une thèse sur la représentation syndicale des travailleurs sans emploi en Belgique francophone.

David HANLEY est professeur en science politique à l'Université de Cardiff. Il a notamment édité *Christian Democracy in Europe: a Comparative Perspective*, Londres, Pinter, 1994.

Karl Magnus JOHANSSON est professeur et chercheur en sciences politiques à la Södertörns högskola. Il a publié plusieurs contributions sur la coopération transnationale de partis et l'adhésion de la Suède à l'Union européenne.

Erol KÜLAHCI est chercheur au Cevipol, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (Action de recherche concertée « La recomposition

des modes de gouvernement et de légitimité dans l'Union européenne»). Il prépare une thèse sur le parti des socialistes européens et la problématique de la légitimité de l'Union européenne.

Christopher LORD est titulaire de la chaire Jean Monnet de politique parlementaire européenne à l'Université de Leeds. Il a notamment co-publié avec Simon Hix, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1997 et avec Malcolm Levitt, *The Political Economy of Monetray Union*, Basingstoke, MacMillan, 2000.

Paul MAGNETTE enseigne la science politique à l'Université libre de Bruxelles. Chercheur au Cevipol, il est l'éditeur de *La constitution de l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000 et l'auteur de *Le souverain apprivoisé, l'Europe, l'Etat et la démocratie*, Bruxelles, Editions Complexe, 2000.

Gerassimos MOSCHONAS est professeur assistant en Analyse politique comparée au département de Science politique et d'histoire de l'Université Panteion. Il a notamment publié *In the Name of Social Democracy, The Great Transformation*, Londres-New York, Verso, 2001, et *La social-démocratie de 1945 à nos jours*, Paris, Montchrestien, 1994.

Camilla SANDSTRÖM est assistante à l'Université d'Umeå. Elle prépare une thèse sur les développements organisationnels et idéologiques de l'ELDR. Ses recherches portent également sur les partis politiques et l'intégration européenne.

Daniel-Louis SEILER est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Il est l'auteur de nombreux ouvrages dont *La vie politique des Européens*, Paris, Economica, 1999.

Sorina SOARE est chercheuse en science politique au Groupe d'analyse socio-politique des pays d'Europe centrale et orientale (GASPPECO) de l'Université libre de Bruxelles. Elle prépare une thèse sur l'évolution du système partisan roumain.

Cédric VAN DE WALLE est chercheur en science politique au Cevipol de l'Université libre de Bruxelles. Il prépare une thèse sur la famille politique écologiste et la coopération entre partis écologistes en Europe.

Table des matières

Remerciements 7

Les fédérations européennes de partis. Un acteur politique en devenir ?
par Pascal DELWIT, Erol KÜLAHCI et Cédric VAN DE WALLE 9

PREMIÈRE PARTIE
Approches théoriques et controverses

Vers une théorie des fédérations européennes de partis
par Karl Magnus JOHANSSON 21

Les partis politiques au niveau européen : quel type de concurrence imparfaite ?
par Christophe LORD 39

Les contraintes institutionnelles au développement
des partis politiques européens
par Paul MAGNETTE 57

Reconnaissance et statut des partis européens
par Christelle DORGET 67

DEUXIÈME PARTIE
Evolutions organisationnelles

Le parti des socialistes européens. Une genèse difficile
par Gerassimos MOSCHONAS 91

Le parti populaire européen : étapes et analyse d'une mutation
par Pascal DELWIT 107

Le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs.
De la coopération à l'intégration
par Camilla SANDSTRÖM 123

La fédération européenne des partis verts : une organisation plutôt européenne qu'écologiste
par Cédric VAN DE WALLE 141

Le parti démocratique des peuples d'Europe (PDPE-ALE),
par Daniel-Louis SEILER 155

TROISIÈME PARTIE

L'influence dans le processus décisionnel européen

Le parti des socialistes européens à l'épreuve du chômage
par Erol KÜLAHCI 171

Le parti populaire européen au cœur du consensus décisionnel ?
par David HANLEY 185

Les Verts européens comptent-ils ?
par Thomas DIETZ 199

L'influence du parti démocratique des peuples d'Europe – Alliance libre européenne dans le processus de décision
par Jean FANIEL, Sorina SOARE 213

CONCLUSIONS

Les perspectives des fédérations européennes de partis
par Luciano BARDI 227

Bibliographie générale 239

Liste des abréviations 249

Signatures 251

Table des matières 253

Les fédérations européennes de partis
Organisation et influence

Depuis près de trente ans, les fédérations européennes de partis font partie du paysage politique européen. Les premières élections du Parlement européen au suffrage universel direct (1979) avaient stimulé les recherches sur les groupements partisans transnationaux qui s'étaient formés dans cette perspective. Mais l'enthousiasme scientifique céda vite la place à l'oubli et il fallut attendre l'accélération de l'intégration européenne suite à l'Acte unique (1988) et au traité de Maastricht (1993) pour que la science politique s'y intéresse à nouveau.

Au terme de la conférence intergouvernementale 2000 révisant l'article 138 A du traité sur l'Union européenne pour lui substituer l'article 191 du traité de Nice, il était nécessaire de faire le point sur la place des fédérations de partis dans l'Union européenne.

Les auteurs du présent ouvrage les analysent sur les plans historique, politique et organisationnel. Ils mettent en évidence leur contribution à l'édification d'un système politique supranational en devenir.

La première partie du livre est consacrée aux controverses et aux débats : il y est question, entre autres, des approches théoriques possibles, des contraintes institutionnelles qui pèsent sur le développement des fédérations européennes de partis et des conditions et modalités d'une reconnaissance éventuelle.

Dans la deuxième partie, les auteurs analysent l'organisation des cinq structures partisanes constituées à ce jour : le Parti des socialistes européens, le Parti populaire européen, le Parti européen des libéraux démocrates et réformateurs, la Fédération européenne des partis verts, le Parti démocratique des peuples d'Europe/Alliance libre européenne.

Enfin, la dernière partie s'attache à l'influence de ces fédérations sur le processus de décision, sur les facteurs qui la conditionnent, sur la formation du consensus, sur le rôle des partis nationaux et les relations qu'elles entretiennent avec le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne et les groupes politiques au Parlement européen.

ISBN 2-8004-1266-6

9 782800 412665

www.editions-universite-bruxelles.be

couverture geluck, suykens & partners

Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles, ci-après dénommées EUB, et mises à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celles-ci sont reproduites sur la dernière page de chaque copie numérique publiée par les EUB et mises en ligne par les Archives & Bibliothèques. Elles s'articulent selon les trois axes : protection, utilisation et reproduction.

Protection

1. Droits d'auteur

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire. La mise à disposition par les Archives & Bibliothèques de l'ULB de la copie numérique a fait l'objet d'un accord avec les EUB, notamment concernant les règles d'utilisation précisées ici. Pour les œuvres soumises à la législation belge en matière de droit d'auteur, les EUB auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayant droits afin de permettre la mise en ligne des copies numériques.

2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines défectuosités peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -. Les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB ne pourront être mis en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des EUB et des 'Archives & Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

3. Localisation

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les Archives & Bibliothèques de l'ULB encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

Utilisation

4. Gratuité

Les EUB et les Archives & Bibliothèques de l'ULB mettent gratuitement à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires sélectionnées par les EUB : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

5. Buts poursuivis

Les copies numériques peuvent être utilisés à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux EUB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s). Demande à adresser aux Editions de l'Université de Bruxelles (editions@admin.ulb.ac.be).

6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'usager s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Archives & Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

7. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :
a) les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB ;
b) l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des Archives & Bibliothèques de l'ULB'.

Reproduction

8. Sous format électronique

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre *base de données*, qui est interdit.

9. Sur support papier

Pour toutes les utilisations autorisées mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

10. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux EUB et aux Archives & Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.