

Les groupements européens de partis politiques

par Paul CLAEYS et Nicole LOEB-MAYER,

Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles.

★

Les idées présentées ici sous une forme encore sommaire doivent être considérées comme la première approximation d'une grille explicative ; cette grille sera utilisée pour interpréter les négociations entre les partis politiques et l'action des formations européennes dans la perspective de l'élection du Parlement européen au suffrage universel et de son fonctionnement ultérieur.

Les groupements de partis politiques peuvent être conçus, dans l'analyse théorique, soit par référence à leurs éléments constituants, objets bien connus et à propos desquels la littérature scientifique est abondante, soit comme des phénomènes originaux dont les structures et les fonctions ne sont compréhensibles que dans un environnement particulier, en l'occurrence celui du projet d'Union européenne.

La première démarche est la plus aisée. Elle offre en outre l'avantage de mettre en évidence une série d'éléments qui pourront constituer les prémisses de la seconde. On se référera donc aux principales notions relatives aux partis politiques pour faire une estimation de ce qui constituera, selon toute vraisemblance, le bagage conceptuel obligatoire de l'analyse ultérieure.

Ce bagage conceptuel sera d'autant plus adéquat que nombre de problèmes posés par les groupements politiques européens sont en fait la transposition, dans un cadre élargi, de problèmes existant dans les systèmes nationaux. De même que l'on ne peut s'interroger sur l'avenir du Parlement européen sans lier cette question à une réflexion sur l'évolution des institutions parlementaires existantes, l'avenir des groupements politiques doit être envisagé comme un aspect du développement du phénomène partisan.

Les partis politiques répondent à certains critères d'identification. Ils présentent un choix de caractéristiques structurelles. Ils remplissent

un éventail de fonctions. Examinons successivement les groupements politiques européens sous ces trois aspects, en nous référant d'une part à la réalité des pays d'Europe, d'autre part aux enseignements des travaux relatifs aux partis politiques américains. L'apport de ces derniers est important d'un triple point de vue :

- il permet de faire plus aisément la part de ce qui, dans les caractéristiques des partis d'Europe, est l'héritage d'une époque et de conditions particulières et ne doit dès lors plus être considéré comme norme nécessairement fonctionnelle ;
- il porte sur des partis fonctionnant dans un système fédéral qui s'étend à un territoire vaste et à une société fortement diversifiée ; la fonctionnalité des partis dans un tel système peut avoir une valeur indicative importante pour l'analyse du phénomène partisan dans une Union européenne ;
- il permet de formuler des hypothèses sur les perspectives d'évolution des partis politiques dans une société industrielle avancée, évolution dans laquelle devront s'inscrire les groupements européens.

I. Critères.

En ce qui concerne les critères d'identification des partis, les plus communément admis sont ceux que proposent J. La Palombara et M. Weiner :

- une organisation durable,
- une organisation complète jusqu'à l'échelon local,
- la volonté d'exercer le pouvoir,
- la volonté de rechercher un soutien populaire.

1. Le critère de durée est délicat à manier lorsqu'il s'agit des groupements européens, pour une série de motifs dont les deux principaux sont :

- le caractère récent du phénomène étudié ;
- la composition imprécise et encore fluctuante des divers groupements, composition qui dépend en partie d'éléments propres non pas au système européen lui-même, mais aux systèmes nationaux ou régionaux composants. La répartition des différents partis français se réclamant du libéralisme entre majorité et opposition au niveau national en constitue un exemple significatif.

Certes une organisation peut être durable malgré des fluctuations dans l'identité de ses composantes. Les groupements politiques européens sont, au moins dans l'intention de leurs promoteurs, destinés à se perpétuer. En effet :

- aucun n'est constitué autour de la personnalité d'un ou plusieurs dirigeants charismatiques. S'il est certain que l'on fera appel à des personnalités connues et appréciées pour rendre séduisante l'image de marque de chaque formation, il est aussi évident qu'aucune de celles-ci ne se réduira à la simple « clientèle » d'un homme fort encore à découvrir ;
- les groupements qui s'opèrent dans la perspective de l'élection directe sont un développement historique naturel — même s'ils sont artificiels à d'autres points de vue — des groupes parlementaires tels qu'ils fonctionnent depuis 1953 ;
- les structures prévues dès à présent manifestent déjà leur propension normale à la continuité, voire à un certain conservatisme, comme en font foi les réunions que tiennent entre eux les chefs de groupes parlementaires et les présidents de groupements politiques afin de s'accorder sur des procédures et des modes de financement des élections qui garantissent la solidité de leurs organisations respectives.

2. Le caractère complet de l'organisation, depuis le sommet jusqu'à l'échelon local inclus, est sans doute le critère que l'on retrouvera le plus difficilement dans les groupements européens :

- il est hautement improbable que les partis nationaux, membres de ces groupements, laissent une organisation parallèle à la leur les concurrencer dans leur travail de mobilisation et d'encadrement politique au niveau local. La dualité de l'encadrement, possible par exemple entre les partis et les syndicats qui leur correspondent parce que les fonctions sociales remplies par les deux organisations peuvent rester distinctes, paraîtra dangereuse ou inutile dans le cas d'organisations remplissant un grand nombre de fonctions identiques, même si ces fonctions s'inscrivent dans des cadres différents (l'un national, l'autre transnational). Il est possible cependant que dans la mesure où les problèmes européens sont étrangers aux préoccupations habituelles des militants, ceux-ci se désistent volontiers de tâches peu familières en faveur de militants « européens » ;
- les relations entre le sommet des formations politiques européennes et la base passeront essentiellement par l'intermédiaire des partis

nationaux. Or les situations nationales sont loin d'être claires à cet égard, en particulier parce que des partis nationaux concurrents se retrouvent comme membres des mêmes groupements transnationaux (ce qui est une raison supplémentaire pour que chaque parti garde le monopole des relations avec sa base). On peut en citer plusieurs exemples, et le cas de la CDU et de la CSU, qui se partagent les zones d'influence en Allemagne, constitue l'exception. On voit mal comment les partis concurrents pourront effectuer de manière homogène et non contradictoire le relais entre le sommet international et la base locale ;

- une raison supplémentaire existe de prévoir des difficultés pour l'organisation locale des groupements européens : la conception même de cette organisation peut varier fortement de pays à pays, selon les traditions historiques de chacun. La variété même des systèmes électoraux impose des modèles d'organisation différenciés. On voit mal les partis nationaux modifier un système de relation entre sommet et base qui leur convient au niveau national pour se couler dans un moule commun qui risque d'être moins efficace.

A cet égard, un élément positif pourrait cependant intervenir à terme dans l'assimilation progressive des groupements européens à de véritables partis politiques : c'est le choix de procédures électorales (mode de scrutin, découpages électoraux, etc.) semblables dans les neuf pays pour l'élection du Parlement européen. Le phénomène de contagion de ces procédures sur les procédures nationales, que supputent d'ailleurs déjà de nombreux partis nationaux, transformera quasi obligatoirement les modes d'organisation des partis dans le sens d'une plus grande homogénéité.

3. Bien que les partis membres de groupements européens présentent ceux-ci comme des associations en vue de la conquête du pouvoir, on peut se demander dans quelle mesure la volonté d'exercer ce pouvoir ne reste pas une préoccupation strictement nationale : la difficulté de définir des programmes ou des projets communs d'une part, le caractère encore très intergouvernemental du système de décision dans la Communauté d'autre part, rendent la volonté d'exercer le pouvoir — troisième critère d'identification des partis politiques — quelque peu utopique pour les formations européennes.

On a beau jeu en effet de souligner les divergences idéologiques qui distinguent le socialisme français, la social-démocratie allemande et le travaillisme britannique ; les chrétiens bavarois, les sociaux-chrétiens belges et les démocrates chrétiens italiens n'ont pas grand chose de

plus en commun que l'étiquette religieuse ; et rien ne rapproche a priori les libéraux radicaux britanniques et français des libéraux conservateurs belges et hollandais, ou des libéraux pragmatiques allemands.

Quant à la réalité du pouvoir que pourraient se disputer les formations partisans aux prochaines élections, il est limité à la fois par les compétences conférées au Parlement européen par les traités et par l'usage qui en a été fait jusqu'à présent. Pour que l'enjeu des élections vaille les efforts que nécessite l'élaboration de plates-formes communes, il faudrait que le pouvoir du futur Parlement s'accroisse substantiellement par rapport à la situation actuelle. On peut imaginer quatre modalités à cet accroissement :

- la première, toute théorique, consisterait, dès la mise en place du nouveau Parlement, à le doter de pouvoirs supplémentaires. Cette décision dépendant de gouvernements et de Parlements nationaux, il n'y a pratiquement aucune chance de voir ceux-ci consentir si rapidement à de pareils abandons de souveraineté ;
- la deuxième, plus pragmatique mais assez optimiste, se base sur l'assomption que la mobilisation des masses qu'implique l'élection directe ne peut déboucher sur la mise en place d'une assemblée impuissante telle qu'on la connaît actuellement. La dynamique institutionnelle aussi bien que l'impatience d'électeurs fraîchement sensibilisés obligerait les nouveaux parlementaires à s'arroger des pouvoirs plus étendus. Les élus seraient d'autant plus sensibles à ces pressions que, le double mandat ne devant pas être la règle dans la plupart des pays, beaucoup d'entre eux consacreront l'entièreté de leur temps à leur tâche parlementaire européenne ;
- la troisième, la plus réaliste sans doute, part de la constatation qu'à l'heure actuelle les compétences pourtant si réduites du Parlement européen ne sont même pas exercées dans leur plénitude, et qu'un accroissement de pouvoir est possible même en restant strictement dans les limites des traités. Par exemple, l'intention déclarée du nouveau Président de la Commission, M. Roy Jenkins, de ne pas laisser la Commission faire de proposition sans qu'elle ait obtenu au préalable un large soutien du Parlement renforcerait considérablement la position de ces deux organes face au Conseil de Ministres à qui ces propositions sont soumises ;
- la quatrième modalité est moins évidente mais ses conséquences seraient cependant importantes : par le fait de son élection directe, le Parlement européen servirait dorénavant concrètement d'étalon des forces politiques européennes et le dosage des tendances au

sein des principaux organes européens, par exemple de la Commission, pourrait en être influencé.

Tout cela n'empêche pas que le véritable pouvoir européen, lui-même encore si restreint par rapport aux pouvoirs nationaux, continuera après les élections à s'exercer hors du Parlement. La stricte limitation des compétences de ce dernier sera d'ailleurs une condition de la ratification de l'accord sur les élections dans certains pays membres. Cela signifie que la participation aux groupements européens et l'adoption d'une étiquette transnationale à l'occasion de l'élection européenne s'inscrit avant tout dans la stratégie des partis nationaux comme un élément de leur lutte pour acquérir le poids maximum au plan national. Dès lors, le critère « volonté d'exercer le pouvoir » qui permet si judicieusement de distinguer, au niveau national, les partis politiques des groupes de pression s'appliquera moins heureusement au niveau transnational. Dans une certaine mesure, on peut même se demander si les groupements politiques européens qui seront présents au Parlement ne vont pas jouer fréquemment auprès de la Commission et du Conseil de Ministres un rôle d'organe de pression assez comparable à celui des groupements socio-professionnels qui composent le Comité Economique et Social, par exemple. Cette situation n'est pas sans rappeler le fonctionnement des Parlements d'ancien régime plutôt que celui des démocraties modernes d'Europe occidentale.

4. La volonté de rechercher un soutien populaire, quatrième et dernier critère d'identification des partis politiques, est assurément partagée par tous les groupements. La perspective d'un scrutin est d'ailleurs la raison principale qui pousse les partis à tenter d'élaborer, par famille politique, des manifestes idéologiques et des plates-formes électorales susceptibles d'entraîner l'adhésion du plus grand nombre.

Selon certains (Epstein par exemple), l'étiquette électorale, le « label » est l'élément crucial, le seul véritable critère permettant de distinguer un parti politique, aussi lâche que soit son organisation et aussi flou que soit son projet. Il semble que ce critère puisse répondre aux conceptions du Parti populaire européen, qui a pris d'emblée l'appellation de « parti », mais non à celles des partis socialistes qui se refusent à donner à leur groupement le nom de « parti », celui-ci supposant pour eux une organisation et un programme.

Cette différence suggère l'importance que peut revêtir, dans les négociations entre formations et dans l'évolution des groupements, l'idée même de ce qu'est un parti. C'est pourquoi le recours à la notion de critères n'est pas un simple exercice académique destiné à attribuer un nom au phénomène étudié.

Si la conquête du soutien de l'électeur est un objectif prioritaire des groupements, un autre aspect de la recherche du soutien populaire suscite plus de réticences de la part des partis nationaux : c'est le recrutement d'adhérents. Ce problème est évoqué plus loin, au sujet des structures.

II. Structures.

Passons à l'examen des structures qui pourraient caractériser les groupements européens en voie de formation.

1. La première caractéristique structurelle qui différencie les partis les uns des autres est le choix de l'élément privilégié qui constitue la substance même du parti et qui sert de base à sa légitimité et à son développement. Les typologies les plus communément admises (Charlot, Sartori, etc.) en distinguent trois : le notable, le militant, l'électeur. Le « parti de notables » ou « parti de cadres » réunit des mandataires plénipotentiaires, dépositaires d'une confiance que les électeurs ont fondée sur leur renom d'hommes capables et respectables. Le « parti d'organisation de masses » tisse entre l'organisation partisane et la masse organisée pour accéder au pouvoir un réseau de relations animé par les militants et beaucoup plus vaste que la simple liaison électorale. Le « parti de rassemblement » (*catch all party*) ou « parti d'électeurs » homogénéise la masse électorale et intègre ses préoccupations diverses en des programmes généraux où la convergence d'intérêts l'emporte sur la spécificité. Actuellement aucun de ces trois types de partis n'existe sans doute à l'état pur mais la prépondérance de l'un ou l'autre aspect y est sensible et permet de désigner les formations politiques par leur caractéristique dominante.

Pour une série de raisons dont certaines ont été exposées dans les paragraphes précédents, on ne verra probablement pas les groupements politiques européens prendre la forme de « partis d'organisation de masses » : d'une part la fonction historiquement essentielle qui consiste à organiser des masses privées de l'accès au pouvoir politique a perdu de son importance dans nos pays à régime démocratique, même si l'on peut regretter que la démocratie n'y ait pas dépassé de beaucoup le stade du formalisme électoral ; d'autre part cette fonction, dans ce qu'elle a encore de nécessaire, est déjà remplie par de nombreux partis nationaux qui ne sont pas prêts à abandonner un rôle qui a été longtemps leur raison d'être.

Les « partis d'organisation de masses » nationaux auront tendance, selon toute vraisemblance, à se transformer en « partis de rassemble-

ment » au niveau transnational. L'on songe évidemment aux partis socialistes d'Europe dont l'union suppose des accommodements délicats de programme et d'idéologie traduisant le souci de conserver un électorat globalement hétérogène. Par contre une fusion, improbable d'ailleurs, des partis communistes européens en un parti eurocommuniste transnational permettrait sans doute à cette formation nouvelle de garder le caractère original des partis constituants. Incidemment, il faut avoir conscience de ce qu'une telle fusion apporterait comme audience supplémentaire aux partis communistes nationaux de faible implantation. Les seules possibilités d'apparition de nouveaux « partis d'organisation de masses » au niveau européen doivent être cherchées en dehors des familles politiques traditionnelles. Elles résulteraient de tentatives d'accès au pouvoir politique européen de la part de groupes frustrés de pouvoir au niveau national : par exemple les femmes, les jeunes, ou encore la nouvelle extrême droite.

On peut penser que la forme « parti de notables » est tombée en désuétude dans nos démocraties, et que seule, par conséquent, la forme plus moderne du « parti de rassemblement » (cfr. Kirschheimer) a des chances de se développer en Europe. Il est certain que les comités électoraux ne reverront pas le jour à l'occasion des élections directes au Parlement européen et que ce seront les partis ou groupements de partis qui proposeront les listes de candidats et les programmes électoraux au suffrage des électeurs. Il ne faut pas pour autant ignorer que des notables d'un nouveau genre, les notables de partis, auront à jouer un rôle important dans ces élections :

- d'abord parce que la démarche sera très semblable à celle qui a prévalu au premier temps des parlements modernes : les groupements politiques européens ne sont pas d'origine extérieure, ils sont de création purement parlementaire et ne se tourneront vers l'électeur que pour obtenir de lui une légitimation qui doit augmenter leur poids politique. La limitation éventuelle de leur activité publique à la durée des périodes électorales les apparenterait aux anciens « partis de notables » ;
- ensuite parce que la tendance actuelle, liée au développement des *mass media*, qui consiste à faire identifier les partis moins par leur programme que par leurs porte-parole plus ou moins télégraphiques, se doublera dans le cas étudié de la nécessité de faire appel à des personnalités dont l'image de marque internationale permette de surmonter les préjugés nationalistes des électeurs (W. Brandt pour le groupement socialiste, par exemple) ;

- enfin parce que ces élections pourraient permettre à une série de politiciens qui ont leur carrière derrière eux de retrouver une tribune où faire briller un talent quelque peu usé au niveau national. Dans la mesure où ces notables de partis se feront élire grâce au vote d'une certaine clientèle sans que leur action soit nécessairement assumée par le parti vis-à-vis de la masse des électeurs, on retrouvera là une des caractéristiques essentielles des « partis de notables ».

2. La deuxième caractéristique structurelle concerne l'organisation même des partis, qui les rapproche soit du modèle oligarchique et bureaucratique de R. Michels, soit du modèle strataρχique de S. Eldersveld. Les groupements politiques européens tendront vers l'un ou l'autre de ces modèles, selon l'importance prise notamment par les éléments suivants :

- la tendance oligarchique ne peut être que renforcée par le fait que les problèmes européens n'ont jamais constitué une préoccupation essentielle des partis politiques nationaux, ni a fortiori des opinions publiques nationales. Ils ont toujours été considérés comme l'affaire d'un groupe de spécialistes quasi professionnels et pratiquement irremplaçables. L'instauration d'un système électoral prohibant le double mandat — national et transnational — ne pourrait que renforcer cette tendance. D'autre part, si la propension au développement bureaucratique paraît pour l'instant devoir se limiter à une extension raisonnable des secrétariats des groupes parlementaires existants, l'installation, à Bruxelles précisément, de bureaux permanents des principaux groupements politiques (socialistes, chrétiens, libéraux) préfigure une extension future, en relation avec le développement des organes administratifs communautaires ;
- la tendance strataρχique se verra encouragée par l'hétérogénéité des partis composant les nouvelles formations politiques. Il ne s'agira pas, comme dans le cas des partis politiques américains, d'un partage du pouvoir à tous les niveaux, mais bien d'une contestation du pouvoir centralisateur par des sous-ensembles qui exercent a priori « toutes » les compétences dans leurs sphères nationales respectives et qui ne consentiront qu'avec réticence à en abandonner une partie à des organes dont ils n'ont plus le contrôle total. Il s'agirait d'un conflit entre oligarchies plutôt que d'une tendance strataρχique. C'est ici que l'on saisit le plus concrètement l'ambiguïté qui apparaîtra inéluctablement si les groupements politiques européens se font sur une base purement

électorale plutôt que sur une définition mise à jour des affinités idéologiques.

Cependant l'exemple américain est instructif dans la mesure où il montre que des formations partisans peuvent s'accommoder d'une forte décentralisation, d'un manque de coordination et d'une grande variété organisationnelle. Le système présidentiel américain n'exerce pas sur les partis une contrainte de cohésion comparable à celle qui pèse dans un système parlementaire où les partis ont la responsabilité de former une majorité gouvernementale. Contrairement aux partis des différents pays d'Europe, les groupements européens se trouveront dans une situation d'irresponsabilité gouvernementale et de faible cohésion comparable à celle des partis américains, même si les raisons en sont autres. L'expérience américaine prouve que cette situation ne nuit pas nécessairement à l'exercice de la fonction électorale.

3. Toujours du point de vue de l'analyse structurelle, les partis politiques peuvent présenter divers schémas de distribution de l'influence et du pouvoir en leur sein. Horizontalement, la stabilité relative des différents niveaux — dirigeants, militants, adhérents — entraîne des conséquences quant à leur poids respectif ; verticalement, c'est la prépondérance de l'une ou l'autre branche — groupe parlementaire, appareil partisan, clientèle attachée à son leader — qui est le critère de distinction.

a) Sur le plan horizontal, dans un premier temps en tout cas, le poids des dirigeants par rapport à celui des militants et des adhérents sera considérable dans les groupements, du fait de l'origine de ceux-ci — nés de la volonté des groupes parlementaires et des appareils — et aussi de la très faible mobilisation de l'opinion au sujet de l'Europe. Les hommes politiques « européens », qui ont surtout été des parlementaires, ont été jusqu'à présent, comme on l'a déjà dit, des spécialistes et même souvent des acharnés. On serait tenté de dire que beaucoup d'entre eux ont été placés là en permanence, comme sur une voie de garage, en compensation à un manque de succès dans la politique nationale. Mais cette situation peut changer : il est parfaitement imaginable, si le pouvoir et, par voie de conséquence, le prestige du Parlement européen augmentent dans les années à venir, que certains politiciens trouvent intérêt à y faire un stage d'attente et de maturation, à l'un ou l'autre moment critique de leur carrière nationale, comme c'est déjà le cas pour l'occupation des postes de commissaires européens. On verrait alors s'instaurer une plus grande mobilité et une certaine déspecialisation dans la carrière d'homme politique « européen ».

Les militants européens de longue date qui sont liés à des familles politiques se retrouveront forcément dans les groupements formés pour les besoins de l'élection directe et l'on voit mal pourquoi ces noyaux très motivés et très stables se décomposeraient brusquement. Mais certains éléments nouveaux peuvent entrer en ligne de compte : si, comme c'est vraisemblable, la perspective de l'élection accroît l'intérêt de la jeunesse pour la construction européenne (sous forme de soutien ou d'opposition d'ailleurs) on verra se renouveler la base des formations européennes ; d'autre part, des tentatives de « colonisation » par des groupes étrangers aux partis nationaux fondateurs pourraient aboutir, par elles-mêmes et par les mesures de défense qu'elles susciteraient, à de sensibles fluctuations dans les effectifs militants et à des discontinuités importantes dans le niveau de participation de la base aux décisions.

Quant aux adhérents, leur recrutement peut se faire de différentes manières : soit en considérant que seuls les membres des partis nationaux peuvent devenir, automatiquement ou à leur demande, membres des groupements correspondants, soit en permettant l'inscription directe au groupement transnational sans exiger le passage par les partis nationaux, soit en acceptant la coexistence des deux formules ; par exemple, l'inscription au Parti populaire européen peut se faire, en Belgique, par le truchement du Parti social-chrétien sans qu'une inscription préalable ou concomitante au dit Parti soit exigée. Le désavantage de la première formule est évidemment de limiter les possibilités d'adhésion ; le désavantage des autres est de permettre éventuellement la « colonisation » du groupement transnational par des individus ou des groupes étrangers aux partis fondateurs. C'est ainsi que l'on pourrait imaginer le Parti populaire européen investi par des éléments néo-fascistes ou néo-nazis indésirables.

b) Sur le plan vertical, les luttes d'influence qui apparaissent au sein des partis nationaux entre le groupe parlementaire, l'appareil partisan et, dans certains cas, les clientèles politiques, ne se reproduiront pas telles quelles au niveau européen à cause, surtout, de la faiblesse des appareils transnationaux. Schématiquement, on peut dire qu'à l'heure actuelle les groupes parlementaires européens montrent un maximum de cohésion et détiennent un minimum de pouvoir ; les appareils partisans au contraire, présentent un minimum de cohésion mais, dans le chef des dirigeants nationaux, un maximum d'influence. Les conflits de puissance, sur les matières européennes, se produiront sans doute entre appareils nationaux et groupes parlementaires européens dans la mesure où ces derniers prendront des initiatives politiques ou prétendront au contrôle des gouvernants autrement que par le biais des partis

nationaux et sans égard pour les impératifs partisans nationaux (ceux notamment des coalitions gouvernementales dans chacun des pays membres).

Jusqu'à présent, la participation de longue durée à l'eurosphère et une certaine habitude du travail en commun au sein des groupes du Parlement ont gonflé l'importance des parlementaires dans les formations partisans européennes. Mais l'élaboration de plates-formes communes entraîne actuellement une participation accrue des appareils nationaux. En amenant les responsables nationaux à se préoccuper eux aussi des questions européennes, cette évolution peut avoir pour effet de diminuer la prépondérance, au sein des groupements, des parlementaires « spécialistes européens ».

4. Un dernier élément structurel qu'il faut prendre en considération quand on étudie les partis politiques est leur plus ou moins grande conformité aux divers découpages de la société nationale. Les partis expriment la distribution des populations en familles idéologiques qui cloisonnent et soutiennent à la fois l'édifice fragile de nos sociétés pluralistes et « consociationnelles ». Mais les clivages qui caractérisent chacun des pays de la Communauté ne se retrouvent pas identiques partout :

- le conflit de classe est évidemment un facteur de division commun à toutes les sociétés industrielles capitalistes. Encore faut-il faire la distinction entre l'antagonisme violent mais souvent stérile qui marque les relations entre le monde du travail et le monde du capital dans les pays les plus méridionaux d'Europe et la position pragmatique, mais parfois anesthésiante, que prennent à cet égard les syndicats et les patrons des pays septentrionaux. Ces derniers pays représenteraient, selon certains auteurs, un stade d'évolution avancé dans un processus d'érosion des clivages entre classes sociales dans les sociétés industrielles développées, particulièrement du fait de l'identification progressive des travailleurs à la classe moyenne. Aux Etats-Unis, cette évolution sociale, doublée de l'existence d'autres clivages importants, serait à la base de l'effacement du critère d'appartenance de classe comme élément du choix électoral. Il sera utile de voir si les groupements européens ont pour effet de rapprocher les situations des différents pays d'Europe à cet égard ;
- le fractionnement des sociétés selon l'appartenance religieuse est plus ou moins accentué selon les pays. Négligeable en Grande-Bretagne, il est bipolaire (catholiques et non catholiques) dans

les pays latins et multipolaire (catholiques, protestants de divers types, non religieux) dans les pays germaniques ;

- les clivages ethniques, quand ils existent, sont évidemment spécifiques aux pays membres. Pour certains d'entre eux, il s'agit de l'existence de minorités régionales réclamant plus ou moins d'autonomie : les habitants du Haut-Adige en Italie, les Bretons en France, etc. Pour d'autres, il s'agit de la coexistence de deux ou plusieurs communautés ethniques prêtes à se séparer si les conditions de vie en commun deviennent inacceptables : les Flamands et les Wallons en Belgique, les Ecossois, les Irlandais du Nord et peut-être les Gallois dans le Royaume-Uni.

Il sera fort intéressant de voir quelle influence les clivages précités ou d'autres encore pourront avoir sur les groupements politiques européens et vice-versa. C'est ainsi que l'on pourrait imaginer la réunion d'élus autonomistes en provenance de différents pays (Ecossois, Bretons, Flamands etc.), sur la base d'une conception régionalisée de l'Europe. D'un autre côté, il est très possible que l'existence d'une formation transnationale d'inspiration chrétienne permette aux trois partis confessionnels néerlandais de surmonter de façon durable les obstacles qui avaient jusque tout récemment empêché leur fusion ; l'inverse est possible, par exemple si le Parti populaire européen ne satisfait pas les aspirations conservatrices de la CSU et si cette dernière est ainsi amenée à prendre ses distances par rapport au parti-frère CDU et à entrer dans une autre alliance européenne. On voit que la confessionnalisation de la vie politique peut soit connaître un nouvel essor par le développement d'un grand rassemblement chrétien, soit voir son déclin accéléré par la division entre la droite et la gauche chrétienne, chacune trouvant de nouveaux appuis dans le cadre européen.

Jusqu'à présent enfin, le clivage par sexe ou les divisions par tranche d'âge n'ont donné lieu à aucune concrétisation politique autonome significative dans les divers pays membres de la Communauté, mais rien n'empêche d'imaginer à ce niveau transnational, où le terrain reste à occuper, l'hypothèse d'un développement de représentations spécifiques aux femmes et aux jeunes, plus dégagés sans aucun doute des modes traditionnels d'expression politique.

III. Fonctions.

La doctrine établit la distinction entre cinq fonctions partisans principales auxquelles se raccrochent les activités multiples des partis,

et qui permettent d'étiqueter ceux-ci selon l'importance relative qu'ils leur attribuent. Ce sont respectivement : la fonction constituante, la fonction gouvernante, la fonction programmatique, la fonction tribunitienne, et enfin la fonction de substitution aux déficiences fonctionnelles du système politique.

1) La fonction constituante s'exerce de deux manières : par l'établissement et la légitimation du système d'attribution du pouvoir et des règles du jeu qui président à son fonctionnement ; par le recrutement des élites politiques qui seront appelées à exercer ce pouvoir et par leur présentation au suffrage des électeurs (fonction électorale) :

- il est indubitable que les groupements politiques joueront un rôle de légitimation du système européen. Un des plus beaux fleurons qu'ils aient à leur actif est justement d'être transnationaux (tout comme le sont déjà les groupes politiques du Parlement actuel). Face au Conseil de Ministres, où les intérêts nationaux se heurtent parfois violemment, le Parlement joue un rôle fédérateur et, de ce point de vue, on peut dire que les groupements européens pourraient être très fonctionnels. Cependant, les traités n'attribuent pas à l'Europe la compétence de déterminer les règles de son propre « jeu de pouvoir », mais bien aux Etats associés. Les groupements politiques transnationaux, s'ils veulent dépasser la simple coordination entre organisations nationales, ne pourront donc en aucune façon légitimer le système *actuel* d'attribution du pouvoir. Au contraire, en contestant celui-ci, ils joueront un rôle dysfonctionnel susceptible d'entraîner soit leur mise en veilleuse, soit l'adaptation du système. A cet égard, on peut considérer que le rôle des groupements politiques européens sera essentiel dans la détermination du mode de gouvernement de la Communauté. Ou bien ces groupements considéreront que leur intérêt est de transformer la capacité du Parlement européen à résoudre des conflits en une capacité à prendre des décisions, dans un sens démocratique, par l'instauration d'un « gouvernement de partis » européen ; ils compenseraient ainsi l'affaiblissement fonctionnel que les partis semblent subir au niveau national au profit des groupes d'intérêt, des *mass media*, des bureaucraties étatiques ainsi que des organisations spontanées de citoyens (cf K. Reif). Ou bien au contraire, ils chercheront à prendre une place privilégiée parmi ces organes de pression sur un pouvoir européen qu'ils renonceraient à exercer, s'inscrivant ainsi dans un système d'accommodement « consociationnel » dont le Conseil de Ministres continuera à être la pièce maîtresse ;

— les groupements en formation sont avant tout destinés à permettre l'élection du plus grand nombre possible de candidats présentés par les partis regroupés. Cet aspect fonctionnel prendrait une importance bien plus considérable si l'élection se faisait avec un corps électoral unique et des listes de candidats communs plutôt qu'avec des corps électoraux séparés et des listes nationales, comme ce sera le cas pour les premières élections, en attendant que le Parlement décide lui-même du mode de scrutin qu'il souhaite. Il n'empêche que la réunion de candidats sous une bannière commune et avec un « label » qui permette de les distinguer est la raison majeure (et suffisante pour certains analystes politiques) de la création de « partis » européens, même en l'absence de programmes communs substantiels.

2. On n'évoquera la fonction gouvernante des partis politiques que pour mémoire, dans le cadre européen actuel. Les contraintes évoquées précédemment ne permettront pas aux groupements d'exercer un réel pouvoir, qui est attribué à des organes désignés par des voies autres que la voie parlementaire. On ne peut s'empêcher de comparer cette situation à celle des Etats-Unis où les partis ne sont en aucune façon engagés dans l'action gouvernementale, mais où ils jouent le rôle essentiel d'instruments de nomination de candidats à des postes d'autorité.

Rappelons que la mesure dans laquelle les groupements européens revendiqueront réellement l'exercice de cette fonction (au minimum en exigeant la désignation par le Parlement du président de la Commission) sera une indication du degré de cohésion atteint et, corrélativement, du degré de consentement des partis membres à des abandons de leurs prérogatives nationales au profit de la démocratie européenne.

3. C'est la fonction programmatique qui différencie le plus nettement les principaux partis politiques des pays européens de leurs homologues américains. Les premiers l'exercent en associant la création du cadre politique et l'action politique exercée par ce cadre. En d'autres termes ils lient leur légitimité au programme qu'ils défendent et qu'ils entendent voir réaliser. Les partis américains au contraire ne prennent pas à leur compte la responsabilité des réalisations politiques, leurs plates-formes électorales sont mouvantes et circonstancielles, ils n'imposent pas la discipline parlementaire, ils ne soumettent pas l'exécutif à un contrôle étroit. C'est assez sûrement vers cette manière de faire que s'orienteront les groupements politiques européens, rompant ainsi avec des traditions qui n'avaient acquis leur solidité que dans les cadres nationaux :

— sur le plan idéologique, les partis regroupés s'attacheront selon toute vraisemblance à escamoter adroitement les divergences, voire

les oppositions qui marquent leurs conceptions respectives en matière socio-politique, beaucoup plus qu'à construire véritablement un projet politique qu'ils s'engageraient à promouvoir, parfois à l'encontre de leurs options nationales historiques ;

- sur le plan tactique, les groupements parviendront difficilement, sauf peut-être en ce qui concerne la défense de catégories socio-professionnelles déterminées (comme les agriculteurs par exemple), à agréger des intérêts qui, pour leur plus grande part, seront encore nationaux, ou bien alors seront plus franchement multinationaux que proprement européens.

4. La notion de fonction tribunitienne, que G. Lavau a introduite si pertinemment dans l'étude des partis « anti-système », pourra s'appliquer par extension lorsqu'il s'agit de formations qui, sans être nécessairement « anti-Europe », sont opposées à l'orientation actuelle de la construction européenne. La tribune que constituera incontestablement le nouveau Parlement sera utilisée au moins dans trois cas particuliers de « mal intégration » dans le système politique européen :

- le premier cas sera celui, assez traditionnel, des partis communistes qui joueront le rôle permanent de censeurs d'une Europe libérale et capitaliste et qui tenteront d'empêcher le développement d'un type de société dont ils jugent les conséquences insupportables pour les populations ; ce faisant, ils participeront au système, et enrichiront les potentialités du projet européen ;
- le deuxième cas sera concrétisé par les fractions régionalistes du Parlement européen. Celles-ci pourront faire valoir les préoccupations des communautés qu'elles représentent plus efficacement sans doute qu'au sein d'organes nationaux, peu enclins à prendre en considération des revendications autonomistes ;
- le troisième cas enfin sera illustré par toutes les familles partisans au sein du Parlement européen. Du fait même que ce Parlement exercera peu de pouvoirs réels, et par voie de conséquence supportera peu de responsabilités, il est possible qu'il devienne le lieu privilégié où pourront s'exprimer tous les besoins insatisfaits, toutes les contestations même déraisonnables, tous les projets utopiques qui, sans entraîner pour leurs auteurs la nécessité d'une mise à l'épreuve, pourront jouer à l'égard des vrais responsables de la politique le rôle d'un rappel permanent de ce que sont les désirs populaires, objet de si peu d'attention au niveau national.

Dès la campagne électorale, on verra peut-être les élections européennes, enjeu d'une compétition entre grandes formations organisées, fournir à de petites formations l'occasion d'exercer dans un cadre élargi une activité de groupe de pression ou de propagande idéologique (comme cela s'est passé lors des dernières élections présidentielles en France).

5. Enfin, une fonction importante des partis nationaux est celle qui consiste à obvier aux déficiences fonctionnelles du système politico-social institutionnalisé, tant dans le domaine de la coordination entre les différents pouvoirs que dans celui des services rendus à la population :

- il est difficile de prévoir dès à présent si les groupements politiques européens pourront assurer efficacement la liaison entre les centres de décision non hiérarchisés du système, comme le font de nombreux partis politiques nationaux, et en particulier les partis américains. Jusqu'à présent, les griefs sont nombreux en ce domaine, et les groupes d'intérêt se plaignent amèrement de ce que la construction européenne entraîne une dilution des responsabilités, partagées entre les organes nationaux et transnationaux, au point que l'on ne peut plus appliquer de façon sûre la recette : « Là où s'exerce le pouvoir, là doit être exercée la pression ». Il semble peu probable, à court terme tout au moins, que les groupements politiques européens soient en état de pallier cette carence ;
- les tâches de pourvoyeurs d'assistance publique, de fournisseurs de privilèges et de promoteurs de mobilité sociale, qui constituent ce que l'on appelle parfois la fonction de patronage des partis politiques, continueront, selon toute vraisemblance, à être exercées par les formations nationales ; ces dernières n'y renonceront pas plus qu'au travail de mobilisation et d'encadrement au niveau local, et pour des raisons identiques. Aucun parti n'acceptera de se priver d'une clientèle essentielle à sa survie nationale, sauf à voir les pays d'Europe fusionner soudain en une entité politique unique et les formations partisans suivre la même voie ; ceci est évidemment du domaine de l'utopie, du moins dans un proche avenir.

Summary : The European groupings of political parties.

The prospect of European elections has begun to alter the conditions under which national political parties exercise their functions. It has brought parties to negotiate common platforms and to strengthen transnational organizations. How these organizations will be structured, what functions they will assume, will be determined largely by the issue

of a conflict-solving process between existing national structures, by the ability of national parties to accomplish new functions in a European system, and by the demands of that system.

This study presents a tentative framework of analysis for the examination of European groupings of political parties. It may help to interpret current negotiations and future actions of these organizations with reference to the criteria, structures and functions that are classically those of political parties. It suggests how new situations in the European field may be met by existing organizations or give rise to original political answers.

Bibliographie sommaire.

- BANGEMANN M. et BIEBER R., *Die Direktwahl - Sackgasse oder Chance für Europa ?*, Baden-Baden, 1976, Nomos Verlag.
- BONVICINI G., « The future role of Parliament in the EEC : Interaction between the European Parliament and Political Forces », *Lo Spettatore Internazionale*, octobre-décembre 1973, vol. VIII, 4, pp. 229 à 240.
- CARREWYN P., « Les partis politiques à l'heure européenne », *30 jours d'Europe*, 1976, 218, pp. 10 à 13.
- CHAMBERS W.-N. and BURNHAM W.-D., *The American Party Systems*, New York, London, Toronto, Oxford U.P., 1975, (2^me éd.).
- CHARLOT J., *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971 (2^me éd.).
- COOMBES D., « The implications of British entry to the European Community for the party groups in the European Parliament », *Lo Spettatore Internazionale*, juillet-décembre 1972, vol. VII, 3-4, pp. 135 à 146.
- DUVERGER M., *Les partis politiques*, Paris, 1951, Armand Colin.
- ELDERSVELD S.-J., *Political Parties : A Behavioral Analysis*, Chicago, 1964, Rand Mc Nally and Cy.
- EPSTEIN L.-D., *Political Parties in Western Democracies*, New York, 1967, Fred. A. Praeger.
- Evolution et perspectives des groupes politiques du Parlement européen*, Groupe démocrate-chrétien du Parlement européen, Dossiers, 2, 1975.
- FITZMAURICE J., *The Party Groups in the European Parliament*, 1975, Saxon House/Lexington Books.
- GOLDWIN R.A. (Ed.), *Political Parties, USA*, Chicago, 1961, Rand Mc Nally and Cy.
- HENIG S. and PINDER J. (Ed.), *European Political Parties*, London, 1969, George Allen and Unwin.
- KIRCHHEIMER O., « The Transformation of Western European Party Systems », in LaPalombara J. and Weiner M. (Ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton (N.J.), Princeton U.P., 1966, pp. 177 à 200.
- LAPALOMBARA J. and WEINER M., « The Origin and Development of Political Parties » in LaPalombara J. and Weiner M. (Ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton (N.J.), Princeton U.P., 1966, pp. 3 à 42.

- LAVAU G., « A la recherche d'un cadre théorique pour l'étude du parti communiste français », *Revue française de science politique*, juin 1968, 3, vol. XVIII, pp. 445 à 466.
- LAVAU G., « Partis et systèmes politiques : interactions et fonctions », *Revue canadienne de science politique*, mars 1969, II, 1, pp. 36 à 44.
- MICHELS R., *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971, (réédition).
- NEUMAN S. (Ed.), *Modern Political Parties*, Chicago and London, 1962 (4^{me} éd.), The University of Chicago Press.
- REIF K., *Speculations on the Establishment of Party Government in the European Community*, Paper prepared for discussion at the 4th Annual joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research in Louvain, April 1976.
- SARTORI G., « European Political Parties : The Case of Polarized Pluralism » in LaPalombara J. and Weiner M. (Ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton (N.J.), Princeton U.P., 1966, pp. 137 à 176.
- SARTORI G., *Parties and Party Systems*, London, Cambridge U.P., 1976.
- SORAU F.-J., *Political Parties in the American System*, Boston, 1964, Little, Brown and Cy.
- WIJSENBEK F.A., « Europese partijvorming met het oog op de directe verkiezingen », *Nieuw Europa*, 1976, 3, pp. 114 à 124.

