

Les fédérations européennes de partis : des partis dans le processus décisionnel européen ?

Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Eröl KÜLAHCI,
Cédric Van de WALLE

1. Introduction

Depuis une dizaine d'années, la recherche concernant les acteurs politiques et sociaux à l'échelle supranationale a repris une certaine vigueur. Les travaux de Simon Hix (Hix, 1995), Christopher Lord, Robert Ladrech (Ladrech, 1997), Luciano Bardi (Bardi, 1996) ou David Bell (Bell, Lord, 1998) y ont contribué. Il n'empêche, l'étude des partis au niveau européen reste un des parents pauvres de la science politique, y compris dans l'étude du phénomène partisan.

Au crépuscule des années soixante-dix, il y avait eu une réflexion nouvelle sur les familles politiques supranationales et sur la nature de l'ordonnancement politique au Parlement européen. Ces questions, répercutées par plusieurs revues, étaient liées à la première élection au suffrage universel du Parlement européen en juin 1979. Toutefois, ce soufflé est vite retombé et les recherches consacrées aux partis politiques se bornèrent, pour l'essentiel, au cadre national.

Avec les différentes relances européennes – Acte unique européen (1988), traité de Maastricht (1992), traité d'Amsterdam (1997) –, la problématique relative aux acteurs européens en différentes matières a refait surface. C'est aussi le cas dans l'étude des partis.

Dans cette contribution, nous nous centrerons sur une problématique complexe : dans quelle mesure les fonctions traditionnellement dévolues aux partis nationaux peuvent-elles être transposées aux fédérations européennes de partis politiques ? En d'autres termes, plus globalement, les canevas théoriques classiques dans l'étude des partis sont-ils opératoires pour ces fédérations ?

Nous déclinerons cette contribution en trois temps :

- en premier lieu, nous répondrons brièvement de manière formelle à cette question ;
- ensuite, nous analyserons les éléments de réponse sur un plan fondamental ;
- enfin, nous examinerons dans quelle mesure cette question est pertinente avec les outils actuels de la science politique.

2. Les partis politiques européens sont formellement des partis

Si on aborde la question de la qualification des fédérations européennes de partis, il paraît clair, d'un point de vue formel et sémantique, que l'on peut les appréhender comme des partis. Deux raisons justifient ce choix.

La première est de nature institutionnelle. Les partis politiques européens ont reçu une consécration dans le traité de Maastricht. Son article 138 A (aujourd'hui article 191 du traité des Communautés européennes) précise : « 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 ».

La deuxième est que la plupart des fédérations se nomment elles-mêmes « parti ». D'un point de vue historique, c'est la famille démocrate chrétienne qui a inauguré en la matière. En 1976, dans la perspective des élections européennes, elle avait, à partir de l'Union européenne des démocrates chrétiens (UEDC), mis sur pied le parti populaire européen (PPE) rassemblant tous les partis démocrates chrétiens qui étaient en compétition électorale dans les neuf Etats membres d'alors.

Le processus fut plus lent dans la mouvance socialiste. En effet, l'organisation qui voit le jour en avril 1974 ne s'intitule pas « parti ». Il s'agit d'une « union » : l'Union des partis socialistes et sociaux-démocrates de la Communauté européenne – UPSCE (Delwit, 1995). Ce n'est qu'avec l'élargissement de la Communauté européenne et sa relance économique et politique que la famille socialiste se mue en « parti ». Au congrès de novembre 1992 à La Haye, l'UPSCE se transforme en parti des socialistes européens – PSE (Newman, 1996).

On observe la même configuration dans le monde libéral. A l'origine, l'organisation de coopération européenne des libéraux s'intitule Fédération des partis libéraux. Suite à l'élargissement des Communautés européennes à l'Espagne, au Portugal et à la Grèce, elle se transforme en Fédération des partis européens libéraux, démocrates et réformateurs. En décembre 1993, la fédération devient le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR).

Dans cet ensemble, la famille écologiste se singularise. Il faut dire que le processus d'agrégation est plus récent. Les partis verts avaient seulement établi, au début des années quatre-vingt, une « coordination » : la coordination des verts européens. Au terme de cinq congrès de cette coordination, l'établissement d'une structure supranationale claire des partis écologistes a lieu à Helsinki, le 20 juin 1993 (Delwit, De Waele, 1996). La fédération européenne des partis verts y voit le jour. La structure ne s'intitule donc pas « parti » et a d'ailleurs un espace géographique et politique plus large que le cadre communautaire. Son espace de compétence dépasse les frontières de l'Union européenne (Van de Walle, 1999).

3. Des « partis » à l'échelle européenne ?

Si les partis européens ont été consacrés dans le traité de Maastricht, cela suffit-il pour attester de leur influence effective et de leur caractère « partitaire » ? La réponse est négative.

D'abord, parce qu'une reconnaissance dans les textes institutionnels ne signifie pas automatiquement ou spécialement l'expression d'une influence accrue ou d'une réalité renforcée.

Ensuite, parce que la science politique ne peut s'aligner sur le propos du politique pour analyser un événement, une action ou une situation.

Nous poserons donc le problème de la qualification du « parti » européen à la lumière de la littérature scientifique classique dans l'étude des partis sous trois angles. Les partis européens répondent-ils aux grandes définitions des partis politiques ? Les partis européens s'inscrivent-ils dans les typologies et les catégorisations les plus usuelles dans l'analyse des formations politiques ? Les partis européens remplissent-ils les fonctions les plus communément évoquées dans l'appréhension des partis politiques nationaux ?

A. *La définition des partis*

Définir le parti politique n'a jamais été une problématique simple. Isoler les limites et les traits d'un parti en regard d'autres organisations sociales est complexe. Très souvent dans la littérature scientifique, une approche en contre-point est opérée par rapport aux groupes de pression. Deux éléments déterminants distingueraient les formations politiques des groupes de pression.

Les premières auraient vocation à présenter et à défendre un projet global, une vision propre de l'intérêt général. Pour les groupes de pression, il s'agit plus généralement de la promotion d'un intérêt particulier.

Par ailleurs, les partis auraient vocation à l'exercice du pouvoir, à l'accession aux responsabilités gouvernementales. En revanche, pour les groupes de pression, il s'agirait non pas d'exercer le pouvoir mais de l'influencer. Les caractères représentatif et de « redevabilité » sont donc bien distincts ici.

Ces distinctions entre groupes de pression et partis sont souvent valides mais elles méritent toutefois d'être nuancées à la lumière de deux éléments. D'une part, dans leur histoire, un certain nombre de groupes de pression sont devenus des partis ou ont donné naissance à des formations politiques. D'un point de vue historique, c'est particulièrement marquant dans la relation des associations syndicales à la naissance des partis socialistes et sociaux-démocrates. Le cas le plus clair étant sans doute la création du parti travailliste britannique par le Trade Unions Congress (TUC) entre 1900 et 1906. Plus récemment, plusieurs partis écologistes sont nés de groupements et de mouvements de protection de l'environnement, de lutte contre l'implantation de l'énergie nucléaire, de mouvements féministes, ... (Delwit, De Waele, 1999). La frontière entre groupes et partis n'est donc pas intangible. Une deuxième réserve s'impose aussi. Tous les partis politiques n'ont pas spécialement une vocation gouvernementale. Les partis anti-système, par exemple, n'aspirent pas toujours – en tout cas pas en coalition et des suites du suffrage universel – à aller au gouvernement.

Si on peut donc opérer, de manière négative, une séparation dans le monde des organisations et des groupements, il reste que la détermination « positive » de la définition des partis demeure malaisée. Daniel-Louis Seiler le souligne : « La patine déposée par les ans sur l'étude des partis ne lui a nullement conféré le statut d'indiscutabilité d'un paradigme : aujourd'hui encore, politistes, sociologues et

historiens ne s'entendent guère quant à les définir » (Seiler, 1993 : 9). Dans leur traité de science politique, Charles Debbasch et Jean-Marie Pontier adoptent même une position pessimiste à l'égard de ce problème. Selon eux, une définition rendant compte de tous les aspects et de tous les angles des partis politiques est quasiment impossible à établir. L'objectif serait donc de les définir de la façon « la moins mauvaise possible » (Debbasch, Pontier, 1995 : 244).

Dans la multiplicité des définitions présentées, le choix s'avère souvent difficile. Dans l'histoire de l'étude des partis, certaines écoles ou approches se sont développées. Nous en évoquerons les principales. Elles sont exemplatives des courants dominants de la science politique dans l'appréhension du parti.

La première école fait référence d'un point de vue historique aux travaux de Max Weber. On a affaire à une approche instrumentaliste du parti. Dans *Economie et société*, Max Weber définit l'idéal-type du parti de la manière suivante : « On doit entendre par partis des associations reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances – idéales ou matérielles – de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels, ou de réaliser les deux ensemble » (Weber, 1971 : 292).

Cette vision conduit à une vue trop strictement instrumentale du parti politique. De plus, depuis l'ouvrage *Les partis politiques* de Maurice Duverger, la plupart des politologues ont mis en cause la continuité que Max Weber avait présentée entre les « partis médiévaux » et les partis modernes. Il existe une rupture forte sinon radicale entre les partis qui voient le jour à la fin du XVIII^e siècle et au XIX^e et les groupements politiques qui les précédaient. La représentation de Max Weber de la formation politique comme pourvoyeuse de services l'a amené à les traiter principalement par rapport au processus électoral.

C'est dans *Le savant et le politique* qu'il s'applique le plus à avancer cet enchaînement. Pourtant, cette association est réfutable et réfutée comme le rappelle Pierre Avril : « Historiquement évident, ce lien n'en a pas moins soulevé un débat qui tourne autour d'un double grief méthodologique. D'abord : le critère électoral, se demande-t-on, n'est il pas bien formel, c'est-à-dire plus institutionnel que sociologique ? Grief de fond ensuite : ce critère formel est trop restrictif, puisqu'il conduit à exclure les partis qui n'opèrent pas dans le cadre juridico-politique occidental » (Avril, 1990 : 16). Le rapport aux élections a été un des nœuds des discussions sur la définition du parti politique. Le débat a rebondi lorsque les chercheurs se sont penchés sur la question du parti unique.

N'étant pas partie prenante à un processus électoral, c'est-à-dire concurrentiel, pouvait-on pour autant ranger le parti unique dans la catégorie des partis ? Pour Giovanni Sartori, en l'absence d'élections libres, la notion de parti relève de la fiction. Dans cette optique, il propose une définition minimale : « Un parti est un groupe politique identifié par une étiquette officielle qui présente des candidats aux élections et qui est capable de faire désigner à travers les élections des candidats aux fonctions publiques » (Sartori, 1976 : 64).

Incarnée par le célèbre juriste Hans Kelsen, l'école institutionnaliste définit les partis comme « des formations qui regroupent des hommes de même opinion pour leur assurer une influence véritable sur la gestion des affaires publiques ». Cette définition

soulève plusieurs remarques. D'abord, elle ne prend pas suffisamment en compte les différences entre groupes d'influence et partis politiques. D'autre part, elle ne contient aucune référence à l'aspect organisationnel ni à l'aspiration explicite à la conquête du pouvoir. Ce qu'intègre, en revanche, Georges Burdeau pour lequel « constitue un parti tout groupement d'individus qui, professant les mêmes vues politiques, s'efforce de les faire prévaloir, à la fois en y ralliant le plus grand nombre possible de citoyens et en cherchant à conquérir le pouvoir ou, du moins, d'influencer ses décisions » (Burdeau, 1966 : 268).

Les éléments repris par François Goguel sont assez comparables : « Un parti, c'est un groupement organisé pour participer à la vie politique, en vue de conquérir partiellement ou totalement le pouvoir et d'y faire prévaloir les idées et les intérêts de ses membres ». L'originalité de ces définitions est de mettre en avant la réalisation d'un projet politique.

Comme en d'autres domaines, Maurice Duverger innova en proposant, le premier, une définition articulée sur l'organisation : « Un parti 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 de coordination ». Malgré sa dimension nouvelle, cette définition apparaît particulièrement floue et adaptable à de nombreux autres groupes que les partis. Elle passe par ailleurs sous silence l'aspiration au pouvoir des partis, qui permet de dissocier partis et groupes d'intérêts. Ce critère distinctif de la participation au pouvoir s'est peu à peu imposé même si certains chercheurs en font *a contrario* l'unique élément définissant le parti. Tel est le cas pour Kenneth Janda, pour lequel les partis sont des organisations « qui ont pour objectif de placer leurs représentants avoués à des postes gouvernementaux ».

Face à la complexité à fournir une définition complète et cohérente des partis, Joseph Lapalombara et Myron Weiner ont proposé la leur. Elle se fonde sur quatre critères :

- une permanence dans l'organisation, à savoir que celle-ci ait une espérance de vie supérieure à celle de ses fondateurs ;
- une lisibilité et une visibilité du parti à tous les niveaux (du local au national) ;
- une volonté des cadres et dirigeants du parti d'accéder au pouvoir et de le conserver, « seuls ou en coalition avec d'autres ». Il ne s'agit plus simplement « d'influencer l'exercice du pouvoir » ;
- l'objectif du parti d'obtenir un soutien populaire maximal, en particulier lors des échéances électorales (Lapalombara, Weiner, 1966 : 6).

Aujourd'hui, cette définition forme « un plus petit commun dénominateur » sur lequel s'accordent de nombreux chercheurs et enseignants. Cependant si elle constitue un progrès indéniable et favorise une meilleure appréhension du phénomène partisan, une remarque s'impose. L'origine nord-américaine des deux auteurs leur fait vraisemblablement ignorer une dimension « fondamentale du corpus partisan : le projet » (Seiler, 1986 : 71). Seiler rappelle qu'il s'agit historiquement du premier élément de la réalité partisane. Il y inclut « les intitulés de doctrine, croyances, opinions, idées ou vues politiques ». En bref, tout ce qui « correspond à

l'objectif fondamental du parti, à sa raison d'être ». Pour lui le projet ne se réduit « ni à un programme même fondamental, ni à un catalogue de promesses électorales, mais sous-tend tous ces phénomènes qui le traduisent. Il ne se confond pas davantage avec la doctrine avec laquelle il entretient un flux d'échanges réciproques. Ainsi le projet du SPD – la défense du monde du travail – demeure inchangé à travers une multiplicité de manifestes ou de programmes souvent distincts voire opposés et ce en dépit du changement de doctrine survenu lors du congrès de Bad-Godesberg en 1959 » (Seiler, 1986 : 105).

En 1996, Alan Ware a défini le parti comme « une institution qui (a) recherche de l'influence dans l'Etat, souvent en essayant d'être au gouvernement, et (b) représente habituellement plus qu'un intérêt unique dans la société et donc a un certain degré d'agrèger des intérêts différents » (Ware, 1996 : 5). En supprimant le paramètre de la survie du parti et faisant référence à la fonction d'agrégation d'intérêts que jouent les partis politiques, Ware améliore l'état de la définition. Mais son approche pêche aussi par son imprécision. L'emploi de termes comme « souvent » et *usually* masque en fait la difficulté de l'auteur d'apporter des réponses aux questions ainsi étrangement élargies.

Tentant de faire la synthèse de ces réflexions et se situant dans la ligne de ses travaux personnels, le continuateur le plus fécond de Stein Rokkan, Daniel-Louis Seiler propose une définition qui nous semble la plus complète. Elle reprend les éléments classiques des définitions en y ajoutant explicitement les notions de conflit et de projet politiques : « On définira donc les partis comme étant des organisations visant à mobiliser les individus dans une action collective menée contre d'autres, pareillement mobilisés, afin d'accéder, seuls ou en coalition, à l'exercice des fonctions de gouvernement. Cette action collective et cette prétention à conduire la marche des affaires publiques sont justifiées par une conception particulière de l'intérêt général » (Seiler, 1993 : 23).

Dans quelle mesure les partis politiques européens peuvent-ils être analysés par le biais de ces différentes définitions ? La composante par rapport à laquelle les fédérations européennes de partis peuvent être approchées est celle du projet. Le parti des socialistes européens (PSE), le parti populaire européen (PPE), le parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) ou encore la Fédération européenne des partis verts (FEPV) ont un corpus doctrinal, plantant le projet européen de chacun d'eux et leur vision européenne de l'intérêt général. Les élections européennes de juin 1999 l'ont à nouveau attesté. Même si de nombreux auteurs et acteurs l'estiment le plus souvent minimaliste, ce corpus existe. En revanche, par rapport aux autres données des définitions, les partis européens se prêtent mal à la comparaison. Leur rapport aux élections est très clairement distinct de celui des partis nationaux. Ce ne sont pas les fédérations européennes qui sont en compétition électorale mais les partis membres dans chacune des situations nationales. En terme de vision instrumentaliste, les partis européens ont peu de choses à offrir : entre les biens matériels ou symboliques et les biens individuels et collectifs, les fédérations européennes de partis apparaissent bien pauvres, même si elles ne sont pas complètement dépourvues. Les partis européens offrent, entre autres, un cadre de réflexion et d'action à des acteurs nationaux et aussi un élément de légitimation dans la compétition politique et

électorale. C'est vrai pour les partis membres ou pour ceux qui aspirent à le devenir (Delwit, De Waele, 1998).

L'importance accordée à la dimension organisationnelle ou les critères avancés par Lapalombara et Weiner paraissent également peu pertinents pour l'appréhension des partis européens. La question des pères fondateurs ne se pose pas en termes de personnes mais de composantes. La continuité dans l'organisation n'a pas à proprement parler de sens pour les fédérations européennes de partis pas plus que l'idée de chercher un soutien maximal hors les moments électoraux. Enfin, la thématique du pouvoir se fonde tout à fait autrement à l'échelle européenne qu'au niveau national.

B. Les typologisations

Dans l'histoire de la littérature scientifique relative aux partis politiques, les catégorisations se sont multipliées après la deuxième guerre mondiale. L'appréhension scientifique du parti se généralise. Il ne saurait bien sûr être question d'examiner l'ensemble des catégorisations qui ont vu le jour. Nous en poserons quelques-unes parmi les plus importantes pour les confronter à leur application aux partis politiques européens.

1. Les partis institutionnalisés et les partis anti-système

On peut d'abord distinguer les partis institutionnalisés des partis anti-système (Portelli, 1994 : 84). Les formations institutionnalisées sont intégrées dans les institutions. Dans le cadre de la démocratie représentative, elles aspirent à exercer le pouvoir. Dans cette vision, ces partis acceptent le cadre de la compétition politique pacifiée : en particulier, la participation aux élections. Si dans les Etats-nation d'Europe occidentale, cette situation est relativement généralisée, il n'en a pas toujours été ainsi. Dans l'entre-deux-guerres, pour ne citer que cet exemple, la démocratie a enregistré un recul dans nombre de pays et le nombre de partis de partis anti-système a crû de manière importante. Mais que doit-on entendre exactement par partis anti-système ?

Contrairement aux partis institutionnalisés, ces formations contestent le cadre même dans lequel ils se trouvent et ils se meuvent. Ils aspirent à prendre ou à exercer le pouvoir par d'autres moyens que la compétition électorale. Par exemple, la révolution ou le coup d'Etat. Dans le temps, la plupart des partis anti-système sont devenus des partis institutionnalisés. Nous songeons à l'évolution des partis socialistes à la charnière des XIX^e et XX^e siècles.

L'intégration partielle de la classe ouvrière et des partis socialistes à la vie économique, politique et sociale à la fin du XIX^e siècle avait entamé la prééminence de la lutte des classes internationale comme valeur première du socialisme. Le vote des crédits de guerre en 1914 la sanctionne. Nous pourrions opérer un même type de chronologie pour les partis communistes dans la deuxième moitié du XX^e siècle (Delwit, De Waele, Gotovitch, 1992).

Peut-on opérer cette distinction pour les partis européens ? En vérité, la question se pose d'une manière différente dès lors que le canevas institutionnel n'est pas le même. La dichotomie partis institutionnalisés-partis anti-système est fondée sur le

rapport à la démocratie représentative à l'œuvre dans les nations ; en particulier sur le moyen d'accéder au pouvoir : accès pacifié ou violent. A l'échelle européenne, cette problématique est peu pertinente. Le phénomène électoral européen – les élections européennes – n'est pas la base de l'accès au pouvoir dans l'Union européenne. On peut dès lors difficilement opérer une distinction sur ce critère. En tout état de cause, il n'y a pas de fédération européenne de partis qui se rapprocherait d'un modèle de parti anti-système.

2. *Les partis-organisations et les partis-mouvements*

Les « partis-organisations » sont des partis avec une structure, une organisation forte, au sein desquels la discipline est un élément important. Généralement, il s'agit de partis avec un grand nombre d'adhérents. Plusieurs auteurs ont suggéré l'évolution de ces partis vers des formes de gestion bureaucratique. En revanche, les partis-mouvements sont des formations avec des structures souples et le plus souvent un nombre d'adhérents plus faible.

Depuis le début des années quatre-vingt, les partis écologistes ont donné une nouvelle dimension à la notion de « parti-mouvement ». Partis à structure souple, ils se qualifient aussi de mouvements dans la mesure où ils exercent un travail extra-institutionnel important en parallèle avec leur présence dans les institutions.

Nous avons déjà pu souligner combien la dimension organisationnelle était peu probante pour les partis européens. Il ne s'agit ni de partis fortement structurés, ni de formations ayant une activité extra-institutionnelle importante.

3. *Les partis de masse et les partis de cadre*

On doit la distinction entre partis de masse et partis de cadre à l'ouvrage pionnier sur les partis de Maurice Duverger (Duverger, 1981). Historiquement, les partis de masse fondent leur puissance sur « la loi du nombre », c'est-à-dire sur leur grand nombre d'adhérents, leurs liens avec d'autres organisations de la société,... Ce sont souvent des « partis contre-société ». C'est-à-dire des partis constituant eux-mêmes leur propre société. Certaines formations socialistes et communistes en ont été ou en sont toujours des exemples frappants : les partis sociaux-démocrates allemand (SPD) et suédois (SAP), le parti communiste français (PCF).

En revanche, les partis de cadres sont des formations avec relativement peu d'adhérents. Ils fondent leur influence sur leurs dirigeants, leurs cadres et surtout leurs élus.

Dès lors que les membres des partis européens ne sont pas des individus – ou de manière accessoire –, la question du parti de masse ou de cadres n'a pas véritablement lieu d'être. La resituer par rapport au nombre de formations membres n'est au demeurant pas convaincant pour deux raisons majeures. Il importe en premier lieu de pointer que pour les partis européens ne peuvent être membres que des formations d'Etats membres de l'Union européenne et parfois, notamment à titre d'observateur, des partis de pays ayant un accord d'association poussé avec l'Union européenne – spécialement les Etats ayant vocation à adhérer à court ou moyen terme. Il n'y a dès lors pas d'étalon de comparaison. En deuxième lieu, il n'y a pas équivalence, de fait et de droit, entre partis membres dans un parti européen. Certains partis sont plus

importants, plus « relevant » pour reprendre la qualification de Sartori que d'autres. La fédération européenne des partis verts qui accueille en son sein les formations écologistes de tous les Etats européens le démontre (Van de Walle, 1999). Entre l'impact politique et financier des Grünen allemands et les verts tchèques ou bulgares, il y a une différence de fait et de droit, comme le révèlent les statuts de FEPV.

4. *Les partis directs et les partis indirects*

La distinction entre partis de masse et partis de cadre doit cependant prendre en compte le caractère direct ou indirect de l'adhésion. Les partis directs sont des partis auxquels on adhère « directement ». En d'autres termes, l'adhésion est un acte individuel. Chaque individu fait la démarche de devenir membre.

Dans les formations indirectes, on adhère « indirectement » par le biais d'une organisation (en particulier les organisations syndicales). Il s'agit donc d'une adhésion par une démarche collective. En Grande-Bretagne et en Suède, par exemple, le parti travailliste (*Labour Party*) et le parti social-démocrate (SAP) sont des partis pour lesquels une grosse partie des membres sont des adhérents indirects.

Actuellement, la plupart des partis sont toutefois des partis directs. Certains partis indirects sont mêmes devenus des partis directs.

Cette démarcation est peut-être une des plus utiles dans l'approche des partis politiques européens. *Stricto sensu*, ce ne sont pas des individus qui forment les fédérations européennes de partis politiques mais bien des partis nationaux. Toutefois, pour accroître la légitimité des partis européens, une évolution s'est opérée pour plusieurs d'entre eux. Le plus souvent aujourd'hui, les partis européens sont devenus des partis indirects dès lors qu'un adhérent d'un parti national membre d'une fédération européenne de partis devient par-là adhérent de ce parti européen. Bien sûr, on peut concevoir cette mutation comme appartenant au seul registre symbolique. Pourtant, elle pourrait être porteuse d'autres modifications. Cela ouvre peut-être la voie à une pondération des votes et de l'influence des différentes composantes au sein des partis européens. Dans une certaine mesure, cette pondération existe déjà *de facto* mais elle est officieuse. L'ouverture à la formalisation existe donc.

5. *Les partis homogènes et les partis spécialisés*

Les partis homogènes sont des partis qui ont un programme « complet », avec des perspectives et des propositions sur toutes les questions qui se posent à la société. Les partis spécialisés sont des partis qui fondent leur identité sur une problématique spécifique sans avoir nécessairement un programme « complet » de propositions sur toutes les questions qui se posent à la société. On qualifie parfois ces partis de « *one single issue parties* » (littéralement, partis sur une seule problématique). Par exemple, les partis régionalistes fondent essentiellement leur identité sur la défense d'une région, d'une communauté ou d'une langue. A l'origine, les partis écologistes se définissaient surtout sur la question de la protection de l'environnement et de la planète.

On observe cependant que lorsque les partis spécialisés perdurent, une tendance à « s'homogénéiser », c'est-à-dire une propension à « compléter » leur programme, à

avoir des positions et des propositions sur les diverses problématiques de fonctionnement sociétal.

Dans une certaine mesure, on pourrait considérer la plupart des partis européens comme des « *one single issue parties* » dans la mesure où leur positionnement concerne essentiellement tout ce qui a trait à l'Union européenne. Toutefois, dès lors que les compétences de l'Union européenne ont été fortement accrues depuis vingt ans et qu'il y a imbrication étroite des échelons nationaux et européens, cette hypothèse paraît difficilement tenable. A l'échelle des scrutins européens – on quitte le registre pur des partis européens –, on peut en revanche noter la présence de listes uniquement concernées par le rejet de l'Union européenne. L'exemple le plus clair de cette situation est le Danemark (Delwit, De Waele, 1998b).

4. Les fonctions

Aujourd'hui, il n'est plus possible d'analyser les partis politiques sans examiner leurs fonctions dans les sociétés. En étudiant les fonctions des partis politiques, les vides qu'ils remplissent, les besoins sociétaux comblés, on ajoute un angle à la compréhension et à l'analyse du phénomène partisan. Mais on dégage aussi un invariant, ce qui facilite la comparaison.

L'analyse fonctionnaliste a suscité nombre de discussions et de polémiques. Quelles sont les principales d'entre elles qui ont été identifiées ?

E. E. Schattschneider (Schattschneider, 1942) est sans doute le premier à s'être interrogé sur les fonctions précises des formations politiques dans un ouvrage paru en 1942. Le politologue Georges Lavau a démontré toute la richesse de l'analyse fonctionnaliste pour la compréhension du phénomène partisan. A condition, explique-t-il, de faire un effort de précision et de définition et d'apporter quelques lumières sur l'analyse fonctionnelle elle-même. Pour le politiste français, « les fonctions sont des contributions (ou des solutions) que les acteurs apportent, par leurs actes, à des exigences fonctionnelles des systèmes auxquels ces acteurs sont reliés, ces exigences fonctionnelles étant supposées être ce qui est nécessaire à ce système pour survivre, s'adapter, atteindre ses buts, ne pas se dénaturer. Ces contributions peuvent résulter soit des buts proclamés et de l'activité immédiate des acteurs (fonctions manifestes), soit des résultats non consciemment recherchés et non immédiats desdits acteurs (fonctions latentes). Résultats non immédiats et buts proclamés et manifestes peuvent être dysfonctionnels ou a-fonctionnels » (Lavau, 1969).

Dans son optique, aucun parti n'est purement fonctionnel pour le système politique dans la mesure où les systèmes politiques, à l'instar des systèmes sociaux, sont multidimensionnels. Autrement dit, « le système politique est un univers de conflit tout autant que d'intégration ». Les recherches de Georges Lavau sont incontournables. Nul mieux que lui n'a insisté sur les besoins d'investigations et d'analyses expliquant l'origine particulière des partis ou types de parti. Son étude sur la fonction « tribunitienne » du parti communiste français (Lavau, 1981) reste un modèle. Elle démontre l'ampleur des potentialités que peut receler l'étude fonctionnaliste.

Des typologies nombreuses, plus ou moins complexes, des fonctions des partis politiques ont été proposées. Elles se recoupent souvent. La plupart admettent la

multifonctionnalité des partis. Celle de Peter Merkl (Merkl, 1970) est l'une des plus célèbres.

Il propose de regrouper les fonctions attribuées aux partis en six catégories :

- le recrutement et la sélection des élites pour les postes gouvernementaux,
- l'établissement de programmes et de politiques pour le gouvernement,
- la coordination et le contrôle des organes gouvernementaux,
- l'intégration sociale par l'agrégation et la satisfaction des demandes sociales et par production d'un système de croyance commun : une idéologie,
- l'intégration sociale des individus par la socialisation politique,
- la mobilisation de soutiens et la formation en contre-société dans l'opposition ou la subversion.

Pour sa part, Georges Lavau s'est spécialement penché sur trois exigences fonctionnelles : les fonctions de légitimation-stabilisation, de relève politique et tribunitiennes. Pour résister aux tensions centrifuges et aux processus internes de combat politique, un système politique aurait besoin « d'être légitimé et stabilisé ». Ce degré de légitimation et de stabilisation serait variable selon les systèmes politiques.

Tout système politique doit susciter des programmes, « c'est-à-dire des propositions de changement aux orientations politiques précédemment définies, et des critiques sur la politique menée par ses autorités ». Dans la même veine, il offrira la possibilité d'une relève de ses autorités.

Un système politique a par ailleurs pour devoir de favoriser l'intégration politique. Le cas échéant, il doit neutraliser les forces centrifuges qui ne peuvent y parvenir complètement ou directement. Le système politique peut offrir à ces forces, à ces groupes défavorisés le moyen de se protéger contre le système. Cette fonction est, pour Georges Lavau, la « fonction tribunitienne ». « Des partis politiques qui seront « manifestement » hostiles au système pourront donc remplir de façon latente cette fonction tribunitienne. Cela signifie pour eux plusieurs choses : d'abord, qu'ils ont cessé en fait d'être des partis révolutionnaires, ensuite, qu'ils ont acquis assez de force et de représentativité pour pouvoir effectivement bloquer ou entraver le fonctionnement du système (...). Enfin, qu'ils ont assez d'autorité sur les groupes dont ils prétendent être les porte-parole pour empêcher ceux-ci de se livrer à des actions « sauvages » ou de se réfugier dans des comportements de retrait ou de boycott ».

La catégorisation de Georges Lavau résume et généralise l'inventaire des fonctions proposé par Peter Merkl.

Une tentative d'application, même succincte, de ce canevas fonctionnaliste aux partis politiques européens établit aisément que les fédérations européennes ne remplissent pas les mêmes rôles sociétaux que les partis dans le cadre de l'Etat-nation. Le recrutement et la sélection des élites pour les postes « gouvernementaux » à l'échelle européenne restent essentiellement l'apanage des partis nationaux. Le PSE, le PPE, l'ELDR ou la FEVP n'ont pas – encore – les moyens ou la vocation de former leurs propres élites.

En ce qui concerne la fonction programmatique, on peut l'analyser à la lumière du verre à moitié vide ou à moitié plein. En effet, il y a à tout le moins des tentatives. C'est

vrai à l'occasion des scrutins européens. Ce l'est également parfois dans les positions qu'adoptent les partis politiques européens à l'occasion ou en relation avec des événements européens importants comme par exemple les conférences intergouvernementales. Bien sûr, très souvent ces axes programmatiques sont extrêmement généraux. Mais c'est aussi parfois le cas à l'échelle nationale. De même, les partis nationaux ont une liberté large par rapport aux prises de positions des fédérations européennes de partis. Tony Blair et Gerhard Schröder l'ont attesté en juin 1999. Il y a toutefois un matériau de référence pour les formations membres, et par le biais de la médiatisation que cela occasionne parfois, pour les franges les plus attentives de l'opinion. Cependant, la médiation dans les deux sens qu'assurent les partis nationaux entre l'opinion et le niveau institutionnel n'est quasiment pas remplie par les partis politiques nationaux. Tout comme n'est certainement pas assumée la fonction de socialisation politique exercée par les formations nationales et leurs organisations périphériques. Même si cette socialisation a subi des mutations considérables avec la généralisation de la scolarité et le développement rapide des moyens de communication individuels, elle reste cruciale dans la vie des partis et dans la stabilité des systèmes politiques nationaux. Cette composante est absente pour les partis politiques européens et aussi pour le système politique européen. Cette observation nous conduit à la fonction de légitimation du système. Les partis nationaux ont été les piliers de la légitimation des régimes démocratiques. Le recul contemporain de la légitimation de ces régimes et des systèmes politiques est d'ailleurs lié à certaines des difficultés actuelles des partis. A l'échelle européenne, la question de la légitimité est déterminante. Elle est souvent ramenée à la problématique du « déficit démocratique ». En la matière, les fédérations européennes de partis ne remplissent pas cette mission, ni même d'ailleurs le Parlement européen ou les groupes politiques au Parlement européen. Nous sommes là dans une autre configuration politique.

La même observation vaut au demeurant pour toute idée de contre-société ou d'organisation de l'opposition. La logique politique qui prévaut dans le système politique de l'Union européenne est différente de celle qui est à l'œuvre dans les systèmes politiques nationaux. Le rapport majorité-opposition ne s'y établit pas sur une base idéologique ou programmatique mais beaucoup plus sur un fondement interinstitutionnel (Delwit, De Waele, Magnette, 1999). L'action des groupes politiques au Parlement européen en est une illustration frappante.

Les fédérations européennes de partis semblent en réalité assumer deux fonctions principales. Il s'agit en premier lieu d'une fonction de coordination. Les partis politiques européens assurent une coordination minimale, mais de plus en plus importante, entre leurs diverses composantes. Les réunions désormais régulières entre ministres, commissaires et responsables de l'opposition socialistes, chrétiens-démocrates-conservateurs, ou libéraux avant les Conseils européens ou des ministres en sont des illustrations. On se coordonne (ou à tout le moins on échange ses points de vue) avant les réunions officielles. La deuxième fonction est celle de légitimation ; non pas du système mais des différentes composantes membres des partis européens : un parti national n'est pas (qu')un acteur isolé à l'échelle européenne mais un élément

d'un ensemble plus vaste qui rend sa présence et son poids politique plus fort, plus utile et plus crédible.

5. Conclusions

A l'issue de cette comparaison fondée sur la définition des partis, les principales typologies qui les concernent et les fonctions les plus courantes mises en évidence dans leur analyse, une conclusion s'impose : les partis politiques européens ne peuvent être qualifiés de « parti » à la lumière des caractéristiques relatives aux partis nationaux dans la littérature scientifique. Cette conclusion « d'évidence » nous semble essentielle à souligner dans une optique. Jusqu'il y a peu, les – quelques – travaux consacrés aux fédérations européennes de partis s'inscrivaient dans une approche de comparaison presque systématique entre partis nationaux et européens. Ce cheminement est peu porteur sauf pour en souligner les différences. Depuis quelques années d'ailleurs, les recherches relatives aux fédérations européennes de partis se focalisent plus sur l'objet d'étude spécifique qu'elles sont (Hix, Lord, 1997).

Trois réserves ou nuances méritent néanmoins d'être formulées.

Premièrement, cette conclusion vaut en l'état. En d'autres termes, il n'est pas sûr qu'il en sera toujours ainsi. Les systèmes politiques nationaux et le système politique européen évoluent, ce qui nécessitera peut-être des révisions de l'analyse.

Deuxièmement, il convient d'observer que cette contribution se fonde sur le substrat historique de l'analyse des formations politiques nationales. Nous avons utilisé la littérature classique, globalement depuis la deuxième guerre mondiale. Mentionnons cependant que les partis nationaux subissent depuis quelques années des évolutions parfois importantes dont la teneur et l'ampleur n'émergent seulement que depuis peu dans la littérature scientifique. Pour reprendre le seul exemple des fonctions, nous sommes très certainement, dans plusieurs situations nationales, face à un renouvellement des rôles ; ce qui suppose un amoindrissement sinon une extinction de fonctions historiques. Il s'agit d'en tenir compte dans le contenu et la valeur de notre comparaison.

Enfin, une précision s'impose. Ce n'est pas parce que les partis européens ne répondent pas aux critères classiques de la littérature qu'ils ne peuvent être qualifiés de « parti ». Pour une raison fondamentale que nous avons déjà évoquée. L'Union européenne ou le système politique européen ne répondent pas non plus aux critères habituels de l'étude des régimes politiques, en particulier des parlementarismes. Il s'agit d'une construction politique *sui generis* sans équivalent dans l'histoire. Dans cette perspective, il est somme toute normal que les acteurs de cette édification aient aussi un statut différent, peut-être radicalement différent, des acteurs nationaux. Cela vaut pour les partis mais aussi pour les syndicats, par exemple. En d'autres termes, le rapport, dans l'analyse scientifique, aux partis nationaux est important. Mais, les partis européens doivent surtout être appréhendés comme champ d'étude autonome dans le contexte spécifique que nous avons mentionné.

Bibliographie

- AVRIL P. (1990), *Essais sur les partis politiques*, Paris, Petite bibliothèque Payot.
- BELL D., LORD C. (1998), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate.
- BURDEAU G. (1966), *Traité de science politique. Tome 3*, Paris, LGDJ.
- DEBBASCH, C., PONTIER J.-M. (1995), *Introduction à la politique*, Paris, Dalloz.
- DELWIT P., DE WAELE, J.-M., GOTOVITCH, J. (1992), *L'Europe des communistes*, Bruxelles, Complexe.
- DELWIT, P. (1995), *Les partis socialistes et l'intégration européenne (France, Grande-Bretagne, Belgique)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (1996), *Ecolo : les verts en politique*, Bruxelles, De Boeck-Université.
- DELWIT P., DE WAELE J.-M. (éd.) (1998), *La démocratisation en Europe centrale. La coopération paneuropéenne des partis politiques*, Paris, L'Harmattan.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (1998b), « Les fédérations européennes de partis : un enjeu pour le Parlement européen », in CAO-HUY Th., FENET A. (éd.) (1998), *La coexistence, enjeu européen*, Paris, Presses universitaires de France.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (éd.) (1999), *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Complexe.
- DELWIT, P., DE WAELE, J.-M., MAGNETTE, P. (éd.) (1999), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe.
- DUVERGER, M. (1981), *Les partis politiques*, Paris, Points-politique.
- GRAHAM, B. D. (1993), *Representation and Party Politics. A comparative perspective*, Londres, Blackwell.
- HIX S. (1995), « Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy », *Journal of Common Market Studies*, 33/4, décembre 1995.
- HIX, S., LORD, C. (1997), *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan.
- INGLEHART R. (1977), *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press.
- LADRECH R. (1997), « Partisanship and Party Formation in European Union Politics », *Comparative Politics*, 29/1-2.
- LAPALOMBARA J., WEINER M. (1966), « The origin and development of political parties », in BINDER, L., LAPALOMBARA J., WEINER M. (éd.) (1966), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press.
- LAVAU G. (1969), « Partis et systèmes politiques : interactions et fonctions », *Revue canadienne de science politique*, 2/1.
- LAVAU G. (1981), *A quoi sert le parti communiste français ?*, Paris, Fayard.
- MERKL P. (éd.) (1970), *Modern Comparative Politics*, Rinehart and Winston, Holt.
- NEWMAN M. (1996), *The Party of European Socialists, European*, Londres, Dossier Series-University of North London.
- OFFERLÉ M. (1987), *Les partis politiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- PORTELLI H. (1994), *Les régimes politiques européens. Etude comparative*, Paris, Le livre de Poche.
- SARTORI G. (1976), *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SEILER D.-L. (1986), *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica.
- SEILER D.-L. (1993), *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1993.
- SCHATTSCHEIDER E.E. (1942), *Party government*, New York, Holt.
- VAN DE WALLE, C. (1999), « L'influence des participations gouvernementales sur la construction identitaire de la Fédération européenne des partis verts », in DELWIT, P., DE WAELE, J.-M. (éd.) (1999), *Les partis verts en Europe*, Bruxelles, Complexe.
- WARE, A. (1996), *Political parties and party systems*, Oxford, Oxford University Press.
- WEBER M. (1971), *Economie et société*, Paris, Plon.