

Étude
mai 2023



Partis politiques européens

Des objets politiques
mal identifiés ?

**Nathalie Brack
& Wouter Wolfs**

Partis politiques européens

Des objets politiques
mal identifiés ?

Nathalie Brack

Professeure associée à l'Université
libre de Bruxelles

&

Wouter Wolfs

Maître de conférences à KU Leuven

Sommaire

Avant-propos [P.7](#)

Résumé [P.11](#)

Introduction [P.15](#)

1. L'évolution des partis politiques européens [P.19](#)

I • L'émergence des partis politiques européens [P.20](#)

II • La reconnaissance du Traité de Maastricht [P.21](#)

III • L'introduction d'un cadre réglementaire et la multiplication des partis politiques européens [P.22](#)

2. Le financement des partis politiques européens [P.27](#)

3. Nature, rôle et organisation des partis politiques européens [P.37](#)

I • Le rôle des partis politiques européens lors des élections européennes [P.38](#)

UN PROGRAMME COMMUN MAIS UNE FAIBLE VISIBILITÉ [P.38](#)

LES PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS ET LE SYSTÈME DES SPITZENKANDIDATEN [P.41](#)

II • La fonction (défaillante) de lien des partis politiques européens : les membres [P.46](#)

STRUCTURE D'ADHÉSION [P.46](#)

LA QUESTION DE L'ADHÉSION INDIVIDUELLE ET LA PLACE DES ACTIVISTES [P.48](#)

III • L'influence des partis sur la politique européenne [P.52](#)

PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS ET GROUPES POLITIQUES AU PARLEMENT EUROPÉEN : UEN RELATION ASYMÉTRIQUE [P.52](#)

LA TOILE D'ARAIGNÉE DES PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS :
LA COORDINATION EN AMONT DES RÉUNIONS DU CONSEIL
ET DU CONSEIL EUROPÉEN [P.54](#)

**Conclusion. Vers des élections vraiment
européennes ?** [P.61](#)

Bibliographie [P.67](#)

Présentation de l'Institut Jacques Delors [P.73](#)

Avant-propos

Les partis politiques européens jouent un rôle méconnu d'influence auprès des décideurs nationaux, et de sélection des candidats à la tête des principales institutions de l'UE.

En vue des élections européennes de 2024, l'Observatoire politique du Parlement européen¹ de l'Institut Jacques Delors a demandé à Nathalie Brack, Professeure à l'Université Libre de Bruxelles, et à Wouter Wolfs, Maître de conférences (KU Leuven), d'analyser l'évolution de ces partis, leur financement, leur statut et la place qu'occupent désormais ces objets politiques encore mal identifiés.

Inédite par son ampleur sur le sujet, cette étude, qui n'engage que ses auteurs, a été enrichie de contributions de plusieurs membres de notre groupe de travail.

Après les *Spitzenkandidaten* et les listes transnationales, elle est la troisième d'une série consacrée aux grands enjeux institutionnels européens.

Pascal Lamy

Coordinateur du réseau des think tanks
Jacques Delors (Paris, Bruxelles, Berlin)

Christine Verger

Vice-Présidente de l'Institut Jacques Delors

1 LAMY Pascal, Président du groupe de travail, Président émérite de l'Institut Jacques Delors ; VERGER Christine, Rapporteuse du groupe de travail, Vice-présidente de l'Institut Jacques Delors ; BERÈS Pervenche, Ancienne membre du Parlement européen ; BOURLANGES Jean-Louis, Député, président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale ; CHOPIN Thierry, Conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors ; FRASSONI Monica, Conseillère municipale d'Ixelles, ancienne membre du Parlement européen ; FREUND Daniel, Membre du Parlement européen ; KELLER Fabienne, Membre du Parlement européen, ancienne maire de Strasbourg ; LAMASSOURE Alain, Ancien ministre délégué aux Affaires européennes, ancien membre du Parlement européen ; MAILLARD Sébastien, Directeur de l'Institut Jacques Delors ; MORENO SÁNCHEZ Javier, Président de la délégation socialiste espagnole au Parlement européen

Résumé

Les partis politiques jouent un rôle central dans les démocraties libérales contemporaines : ce sont des courroies de transmission essentielles entre les citoyens et la prise de décision politique et de sélection des candidats. Vu leur rôle au niveau national, il n'est pas étonnant que l'on se soit tourné vers les partis politiques comme solution au déficit démocratique dont souffre l'Union européenne (UE).

Cette étude vise à étudier les différentes facettes des partis politiques européens, les défis auxquels ils font face ainsi que les perspectives quant au rôle des partis politiques européens pour la démocratie supranationale. Elle est structurée en quatre parties.

Une première partie retracera brièvement l'évolution des partis politiques européens. Elle montre que la création d'un cadre réglementaire a favorisé l'émergence des Europartis. Après une période de rapide émergence et de grande volatilité, leur nombre semble toutefois se stabiliser dans la période récente, avec **10 partis politiques européens reconnus** par l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (APPF).

Une seconde partie analyse le financement des partis européens. Introduit en 2003, le financement direct des partis politiques a été modifié en 2007, 2014, 2018, 2019 et est actuellement en cours de modification. Nous montrons que si les partis politiques européens ont pu compter sur un niveau croissant de ressources financières, notamment en raison de l'augmentation du financement public, l'utilisation de ces subventions est également soumise à certaines limites. La plus importante est que **les fonds européens ne peuvent pas être utilisés pour financer directement ou indirectement des partis politiques nationaux ou des candidats**, ni pour des campagnes électorales ou référendaires nationales. Loin d'être leur seul obstacle, ces règles entourant l'usage des fonds européens sont l'une des contraintes limitant l'implication et la visibilité des partis politiques européens dans la vie politique.

Une troisième partie aborde la question du rôle et de la nature des Europartis. Elle se concentre en particulier sur trois fonctions essentielles des partis en démocratie : la fonction d'articulation et d'agrégation des intérêts, la fonction de liens et la fonction d'influence sur le processus décisionnel. Nous y analysons **la faible visibilité des Europartis** lors des élections ; **l'apport de la procédure des Spitzenkandidaten** ; la structure et les règles d'adhésion aux partis politiques européens et enfin, la question de l'influence des Europartis via le Parlement, le Conseil et le Conseil européen.

La conclusion revient sur les principales contraintes pesant sur les

partis politiques européens et discute des perspectives pour les prochaines élections européennes de 2024 et 2029. En particulier, au-delà des avancées concernant les **listes transnationales** et les *Spitzekandidaten*, la visibilité des Europartis pourrait être facilement et rapidement accrue via l'inclusion de leur logo dans le matériel de campagne de leurs partis membres.

Introduction

Les partis politiques jouent un rôle central dans les démocraties libérales contemporaines : ce sont des courroies de transmission essentielles entre les citoyens et la prise de décision politique et des vecteurs de sélection des candidats. Vu leur rôle au niveau national, il n'est pas étonnant que l'on se soit tourné vers les partis politiques comme solution au déficit démocratique dont souffre l'Union européenne (UE). En effet, un des ressorts de ce déficit démocratique est lié à la distance perçue entre électeurs et décideurs politiques européens (Follesdal et Hix 2006). Les partis politiques (européens) sont dès lors vus comme des acteurs ayant le potentiel de réduire cette distance entre électeurs et décideurs politiques (Wolkenstein 2019). Comme le souligne un récent rapport du Parlement européen (PE), les partis politiques sont vus comme « essentiels au développement d'une véritable sphère publique dans l'Union » et ils devraient « jouer un rôle plus central dans le processus des élections européennes et contribuer à former la conscience politique de l'Union et à exprimer la volonté des citoyens européens » (rapport Wieland et Goerens, 2021/2018(INI)).

Les partis politiques européens tels qu'ils existent aujourd'hui sont le résultat d'un processus de long terme. En effet, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, une coopération transnationale entre partis s'est mise en place, de façon progressive et informelle. Les années 1970 et la perspective des premières élections européennes au suffrage universel ont enclenché un processus d'institutionnalisation de ces liens transnationaux avec les premières (con)fédérations européennes de partis. Le Traité de Maastricht a ensuite reconnu l'importance des partis européens pour la démocratie à l'échelle supranationale tandis que le règlement n°2004/2003, « relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen », a reconnu un statut officiel pour les partis politiques au niveau européen mais a également établi un financement public durable pour leurs activités.

Aujourd'hui consolidés et bénéficiant à la fois d'une reconnaissance juridique et d'un financement pérenne, les partis européens n'en restent pas moins au cœur d'un paradoxe : d'une part, ils jouent un rôle croissant, notamment dans la coordination de leurs membres et la préparation des réunions du Conseil européen et du Conseil et, d'autre part, ils demeurent largement invisibles pour la plupart des citoyens européens et ne jouent pas le rôle espéré de pont entre citoyens et politique européenne. Leur nature et leurs rôles restent en évolution et font l'objet de nombreuses discussions.

Cette étude vise à étudier les différentes facettes des partis politiques

européens, les défis auxquels ils font face ainsi que les perspectives quant au rôle des partis politiques européens pour la démocratie supranationale. Elle se base sur la littérature scientifique, les recherches des auteurs ainsi que sur des entretiens réalisés en septembre et octobre 2022 avec des anciens présidents, députés et secrétaires généraux de partis politiques européens et des groupes politiques au Parlement européen¹. Elle est structurée en quatre parties. Une première partie retracera brièvement l'évolution des partis politiques européens. Ensuite, nous analyserons leur financement (partie 2) et leur nature et rôle (partie 3). Enfin, la conclusion discutera des perspectives en vue des élections européennes de 2024.

1 Afin de respecter la cohérence générale de l'étude et l'usage des entretiens, l'identité des personnes interrogées a été systématiquement anonymisée.

1.

L'évolution des partis
politiques européens

I • L'émergence des partis politiques européens

Les partis politiques européens, aussi appelés Europartis, existent depuis près d'un demi-siècle. Les premiers partis européens furent créés dans les années 1970 dans la perspective des premières élections directes du Parlement européen. La Confédération des partis socialistes de la Communauté européenne a en effet été créée en 1973 tandis que le Parti populaire européen (PPE) et la Fédération des partis libéraux et démocrates ont été établis en 1976. Ces nouvelles organisations servaient essentiellement de plateformes pour des partis nationaux idéologiquement proches afin de coordonner leurs campagnes pour les élections européennes.

En soi, une telle collaboration transnationale selon des lignes idéologiques n'avait rien de neuf. Les partis politiques européens pouvaient s'appuyer sur les expériences des « Internationales » des partis. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les partis libéraux (en 1947), les partis socialistes (en 1951) et les partis chrétiens-démocrates (en 1961) ont créé leur Internationale. Le principal objectif de ces organisations était de fournir un réseau de soutien et d'idées (Van Hecke et al., 2018, 39-43). De même, alors qu'ils siégeaient initialement par ordre alphabétique, les membres de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ont rapidement formé des groupes politiques ayant une forte cohésion idéologique. Les nouveaux partis politiques européens ont ainsi pu s'appuyer sur une longue tradition de coopération transnationale entre partis.

Les élections européennes de 1979 ont également incité d'autres familles de partis à renforcer leur collaboration. Plusieurs partis verts en Europe ont coordonné leurs manifestes électoraux au cours des campagnes électorales de 1979, ce qui a finalement conduit à un arrangement structurel entre les partis verts et radicaux en 1980 : la Coordination des partis verts et radicaux en Europe (CGRP). En raison de divisions internes, l'organisation a été dissoute en 1982, mais un an plus tard naissait la Coordination des Verts européens (CVE), composée cette fois uniquement de partis verts (Dietz, 2000, 200-202). De façon similaire, De Winter et Gomez-Reino Cachafeiro (2002, 493) soulignent que les premières élections européennes ont été cruciales pour la constitution d'un groupement de régionalistes au niveau européen : « avant 1979, les relations internes étaient pratiquement inexistantes ». En 1981, l'Alliance libre européenne a été fondée.

II • La reconnaissance du Traité de Maastricht

Le traité de Maastricht a marqué une étape symbolique importante dans le développement des partis politiques européens. Pour la première fois, ils ont reçu une « reconnaissance constitutionnelle ». L'article 138a du traité stipule que « les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ». Cette référence spécifique dans le texte du traité a également eu un effet organisationnel sur les partis politiques européens.

Plusieurs Europartis ont ainsi changé leur nom pour inclure le terme « parti », et ont même modifié leurs structures internes pour ressembler à l'aspiration d'une organisation transnationale plus centralisée et plus forte. La Confédération des partis socialistes est devenue le Parti des socialistes européens (PSE) en 1992 et Parti socialiste européen en 1994. Cette transformation est considérée par ses dirigeants comme une « étape définitive dans le développement d'un véritable parti socialiste européen » (Lightfoot 2005, 1). Le PSE a également adopté un ensemble d'objectifs politiques, a introduit un nouvel organe de décision, à savoir la « Conférence des leaders de partis », et a introduit le vote à la majorité qualifiée pour adopter les décisions (Hix et Lord, 1997, 172-173). Un an plus tard, la Fédération des partis européens libéraux, démocrates et réformateurs s'est transformée en Parti européen des libéraux démocrates et réformateurs (Parti ELDR). L'Europarti a également élargi son engagement programmatique, et a adopté une organisation interne plus complexe avec – entre autres – l'établissement formel d'une réunion des leaders des partis (Hix et Lord, 1997, 175-176).

En 1993, les Verts ont transformé leur « Coordination » en Fédération européenne des partis verts (EFGP). Sur le plan organisationnel, cette fédération se caractérise par une collaboration plus étroite, comme l'introduction du vote majoritaire dans les prises de décision internes, une formulation plus forte de la politique commune et une représentation plus proportionnelle des partis membres (Dietz, 2000, 202-204). En 1995, l'Alliance libre européenne s'est rebaptisée « Parti démocratique des peuples d'Europe-Alliance libre européenne » (DPPE-EFA). Le Parti populaire européen avait déjà adopté l'étiquette de véritable « parti » lors de sa création en 1976, même si, à l'époque, il s'agissait plus d'une aspiration que d'une réalité, comme l'illustre le sous-titre ajouté « Fédération des partis chrétiens-démocrates de la Communauté européenne » (Jansen et Van Hecke 2011, 40-42).

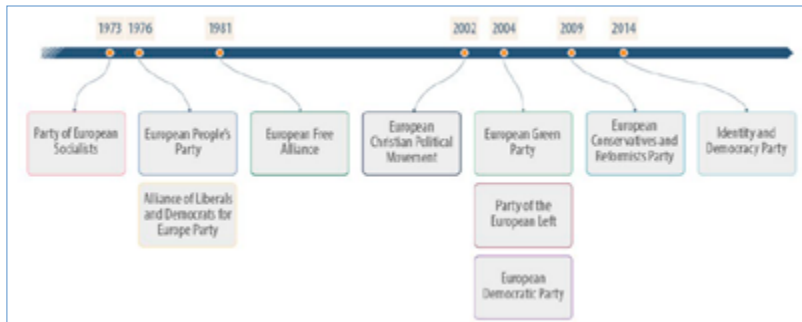
III • L'introduction d'un cadre réglementaire et la multiplication des partis politiques européens

Après un processus long et difficile, le financement public direct des partis politiques européens a été introduit en 2003, ainsi qu'un ensemble de règles sur l'utilisation de ces ressources (Wolfs, 2022, 23-38). La disponibilité des subventions européennes a eu un effet dynamisant, tant sur l'étendue du système partisan que sur l'organisation interne des partis politiques européens. En termes de nombre d'Europartis, il y a eu une augmentation substantielle, puisque l'on est passé de cinq à pas moins de seize Europartis en 2017.

Anticipant la disponibilité de financements européens, les cinq partis initiaux ont été accompagnés par trois nouveaux venus. L'Alliance pour l'Europe des Nations avait déjà été créée en 2002 en tant que contrepartie du groupe Union pour l'Europe des Nations au Parlement européen, et était composée de partis conservateurs et eurosceptiques. La disponibilité de fonds avait été la principale raison de la création d'une telle organisation extraparlamentaire (Benedetto 2008, 138-139). De même, elle avait également été un facteur crucial pour rassembler les partis de la gauche radicale au sein d'un parti européen. Après des années de discussions, la « carotte » des subventions publiques a conduit à la fondation du Parti de la gauche européenne en 2004 (Dunphy et March, 2013, 523-524).

Cette même année a également vu la naissance du Parti démocrate européen, une initiative de François Bayrou et Romano Prodi, qui avaient quitté le PPE par mécontentement sur ses choix idéologiques et stratégiques. Bien qu'ils fassent partie du groupe libéral au Parlement européen, ils n'ont pas rejoint l'ELDR, mais ont créé un Europarti séparé (Smith, 2014). Ils voulaient éviter le terme « libéral » – qui a de fortes connotations économiques en France – et se présenter comme une alternative plus progressiste ; le financement des partis par l'UE ayant facilité les choses (Hanley, 2008).

Ligne du temps. création des partis politiques européens



Source : Service de recherche du Parlement européen, EPRS

Le nombre de partis politiques européens a continué d'augmenter au cours des années suivantes pour atteindre un maximum de seize en 2017. Presque toutes ces organisations partisanes nouvellement créées étaient des collaborations de partis et de politiciens eurosceptiques, souvent dans le but premier de maximiser le financement provenant de l'UE (Wolfs, 2022, 138-157). Dans le même temps, cette émergence rapide de partis européens au cours de ces deux dernières décennies s'est accompagnée d'une grande volatilité : sur les quinze europartis créés entre 2004 et 2017, dix avaient déjà perdu leur accès au financement européen et/ou avaient été dissous en 2018. Certains ont fait l'objet d'enquêtes suite à une mauvaise utilisation des fonds, tandis que d'autres ne répondaient plus aux exigences minimales suite à un renforcement des critères de reconnaissance et de la procédure d'enregistrement (Wolfs, 2022, 241-243).¹ En 2022, 10 partis politiques européens sont reconnus par l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (APPF) :

1. Le Parti populaire européen (PPE)
2. Le Parti socialiste européen (PSE)
3. L'Alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe (ALDE)
4. Le Parti démocrate européen (PDE)
5. Le Parti vert européen (PVE)
6. L'Alliance libre européenne (ALE / EFA)

¹ La liste des partis et fondations radiés par l'APPF peut être consultée ici : <https://www.appf.europa.eu/appf/fr/parties-and-foundations/removed-from-the-register>

7. Le Parti identité et démocratie (PID)
8. Le Parti des conservateurs et réformistes européens (ECR)
9. Le Parti de la gauche européenne (PGE)
10. Le Mouvement politique chrétien européen (ECPM)

En 2007, un financement distinct a été introduit pour les fondations politiques européennes, ressemblant à des institutions similaires qui existaient déjà au niveau national. Les « stiftungen » allemandes, en particulier, ont servi de source d'inspiration. L'année suivante, tous les europartis ont progressivement créé leurs propres fondations. Bien qu'elles diffèrent en termes d'organisation, d'activités et de fonctions, le rôle principal de ces eurofondations est de contribuer au débat politique et idéologique au niveau de l'UE et d'agir comme des organisations d'éducation civique visant à renforcer la démocratie européenne (Dakowska, 2009 ; Gagatsek et Van Hecke, 2014). Elles organisent régulièrement des événements, séminaires, et formations et publient régulièrement des études sur des sujets clés pour le parti politique auquel elles sont connectées.

Tableau 1. Fondations politiques européennes et parti correspondant

Fondation	Parti	Site
Wilfried Martens Center for European Studies	PPE	https://www.martenscentre.eu/
Fondations européennes d'études progressistes	PSE	https://feps-europe.eu
European Liberal Forum	ALDE	https://liberalforum.eu/
Institute of European Democrats	PDE	https://www.iedonline.eu/
Green European Foundation	PVE	https://gef.eu/
Sallux	ECPM	https://sallux.eu/
New Direction	ECR	https://newdirection.online
Coppieters Foundation	ALE/EFA	https://www.ideasforeurope.eu
Transform Europe	PGE	https://www.transform-network.net
Association pour l'Identité et Démocratie Fondation	PID	https://www.id-foundation.eu/fr/

Source : APFF, <https://www.appf.europa.eu/appf/fr/parties-and-foundations/registered-foundations>

2.

Le financement
des partis politiques
européens

Après un processus long et ardu, le financement direct des partis politiques européens a finalement été introduit en 2003, accompagné d'un ensemble de règles relatives à l'éligibilité au financement, aux revenus et dépenses et à la transparence et aux contrôles. Ce cadre réglementaire a ensuite été modifié en 2007, 2014, 2018 et 2019. Le Parlement européen et le Conseil des ministres négocient actuellement les dernières révisions des règles de financement. L'établissement de ces subventions aux Europartis se base sur l'idée que les partis politiques européens constituent un élément important pour favoriser la démocratie au niveau européen et seul un soutien financier leur permettrait de remplir leur rôle démocratique (Wolfs, 2022 ; Wolfs et Smulders, 2018).

Depuis 2017, une procédure en deux étapes est mise en place pour avoir accès aux financements européens. Tout d'abord, un parti politique européen doit être enregistré auprès de l'Autorité pour les partis et fondations politiques européens (voir encadré). Pour être enregistré auprès de l'Autorité, un parti politique européen doit remplir un certain nombre de conditions (tableau 2). Premièrement, il doit avoir un siège dans l'un des États membres de l'UE. Avant l'introduction d'une personnalité juridique européenne distincte, les partis (et les fondations) européens étaient également tenus d'acquérir une personnalité juridique dans l'État membre où ils avaient leur siège. Dorénavant, tous les partis enregistrés reçoivent également une personnalité juridique européenne. Deuxièmement, un parti politique européen ne peut pas poursuivre des buts lucratifs.

Encadré 1. L'Autorité des partis politiques européens et des fondations politiques européennes

L'APPF est un organe indépendant de l'UE doté d'une personnalité juridique propre, mais qui est physiquement situé au Parlement européen. Afin de garantir son indépendance, la direction de l'Autorité est nommée conjointement par les trois principales institutions de l'UE – le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission européenne – pour une période non renouvelable de cinq ans, et ne peut détenir aucun mandat électoral ni être un ancien employé d'un parti ou d'une fondation politique européenne. L'une des principales tâches de la nouvelle Autorité est de statuer sur l'enregistrement des Europartis et des fondations en vérifiant qu'ils remplissent les conditions d'enregistrement et les dispositions en matière de gouvernance des règles de financement.

La troisième condition est qu'ils doivent observer les valeurs fondatrices de l'UE, telles qu'exprimées à l'article 2 du TUE, « de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». Toutefois, une déclaration standard signée par le président du parti suffit à remplir cette condition ; l'Autorité ne procède pas à une évaluation de fond pour vérifier la conformité du parti avec ce respect des valeurs fondatrices. Les règles de financement prévoient également une procédure ex-post pour vérifier si un parti européen ne respecterait pas les valeurs fondamentales de l'UE, mais les expériences passées montrent que cette procédure a un champ d'application trop étroit, qu'elle est trop complexe et qu'il est difficile de la faire respecter (voir par exemple Wolfs, 2022, 215-221).

Quatrièmement, pour être enregistré en tant que parti politique européen, le parti (ou ses partis membres) doit avoir participé aux élections du Parlement européen, ou – dans le cas de partis nouvellement créés – doit avoir exprimé publiquement son intention de le faire. En pratique, la signature d'une déclaration exprimant cette intention est suffisante.

La cinquième condition concerne la représentation géographique du parti politique européen et est de loin la plus exigeante. Un parti doit être représenté dans au moins un quart des Etats membres par des membres du Parlement européen, des parlements nationaux ou des parlements régionaux, ou avoir obtenu au moins trois pour cent dans un quart des Etats membres lors de la dernière élection au Parlement européen. Cette condition a été la plus difficile à remplir pour de nombreux partis européens, et est la principale raison pour laquelle la plupart des partis politiques européens ont perdu leur financement européen ou n'ont pas été jugés admissibles à l'enregistrement.

En 2018, cette condition a été encore renforcée en incluant la disposition selon laquelle un parti européen ne pouvait être représenté que par des *partis* membres, alors qu'auparavant, les hommes et femmes politiques individuellement pouvaient également agir en tant que représentants de l'Europarti. Si cette modification des règles visait principalement à empêcher la création de « partis fantômes » qui n'existaient que sur le papier, les nouvelles dispositions ont solidifié la structure organisationnelle des Europartis en tant qu'organisations parapluies regroupant des partis membres nationaux.

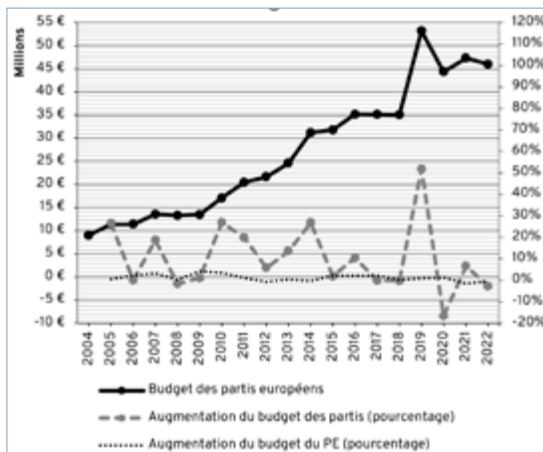
Tableau 2. Conditions d'éligibilité

2003	2007	2014	2018	2019
Personnalité juridique et siège dans un Etat membre de l'UE	<i>inchangé</i>	siège dans un Etat membre de l'UE (introduction de la personnalité juridique européenne)	<i>inchangé</i>	<i>inchangé</i>
Respect des principes fondamentaux européens	<i>inchangé</i>	Inchangé (référence directe à l'article 2 du TUE)	<i>inchangé</i>	<i>inchangé</i>
Participation aux élections au Parlement européen	<i>inchangé</i>	<i>inchangé</i>	<i>inchangé</i>	<i>inchangé</i>
Représentation dans un quart des États membres	<i>inchangé</i>	<i>inchangé</i>	Représentation exclusivement par les partis membres	<i>inchangé</i>
			Les partis membres ne sont pas membres d'un autre parti politique européen	<i>inchangé</i>
		Ne pas poursuivre de buts lucratifs	<i>inchangé</i>	<i>inchangé</i>

Dans un second temps, tous les partis politiques et fondations européens enregistrés auprès de l'Autorité peuvent introduire une demande de financement européen. La seule condition additionnelle pour ce financement est que le parti politique européen soit représenté par au moins un député au Parlement européen. Vu le seuil relatif à la représentation dans au moins un quart des Etats membres, cette condition est facilement remplie par tous les Europartis.

Le budget est ensuite alloué en deux étapes, faisant miroir à la répartition des financements des groupes politiques au PE. Tout d'abord, une somme totale est incluse dans le budget du PE et cette somme a augmenté de façon substantielle au fil du temps (graphique 1). En 2004, c'est-à-dire la première année de financement, environ 9 millions d'Euros ont été alloués aux partis politiques européens. En 2019, cette somme est passée à 53 millions d'Euros.

Graphique 1. Budget des partis politiques européens



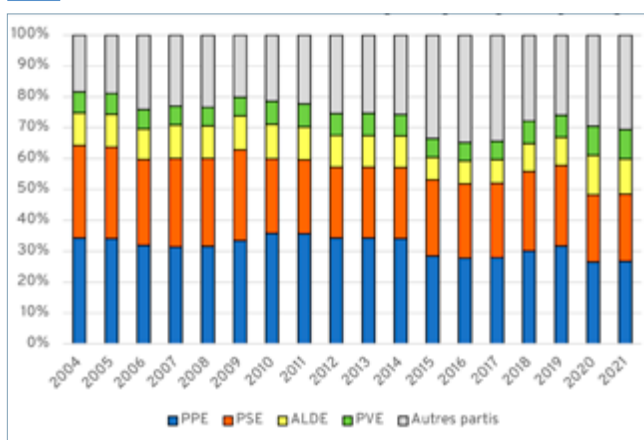
Source : Nathalie Brack, Wouter Wolfs. Note : ces chiffres prennent en compte l'inflation, en prix de janvier 2022.

Dans un second temps, le financement total est réparti entre les Euro-partis éligibles. La plus grande partie du financement – 90 % – est distribuée proportionnellement : la part des partis est déterminée par le nombre de députés européens affiliés. Les 10 % restants sont répartis à parts égales entre les Euro-partis. Cette clé de répartition favorise donc clairement les grands partis.

Le graphique 2 montre les parts de la somme totale de financement réservées au PPE, au PSE, au parti ALDE, au PGE et aux autres partis politiques européens. En termes relatifs, les quatre principaux partis politiques européens ont perdu du terrain entre 2004 et 2017 : leur part est passée de plus de 80 % à environ 65 %. Cela s'explique par une perte de sièges au Parlement européen mais aussi par une augmentation du nombre d'Europartis, entraînant à la fois une baisse de leurs sommes

issues de la partie proportionnelle et des parts égales. En 2018-2019, leurs parts ont à nouveau augmenté parce que le nombre d'Europartis enregistrés a sensiblement diminué et que la clé de répartition des subventions a été modifiée au profit des plus grands Europartis (seuls 10% - au lieu de 15% auparavant - ont été attribués à parts égales). En termes absolus, à l'exception de 2015, les quatre principaux partis ont bénéficié d'une augmentation constante du montant total de leur subvention.

Graphique 2. Parts totales du financement des 4 principaux partis politiques européens

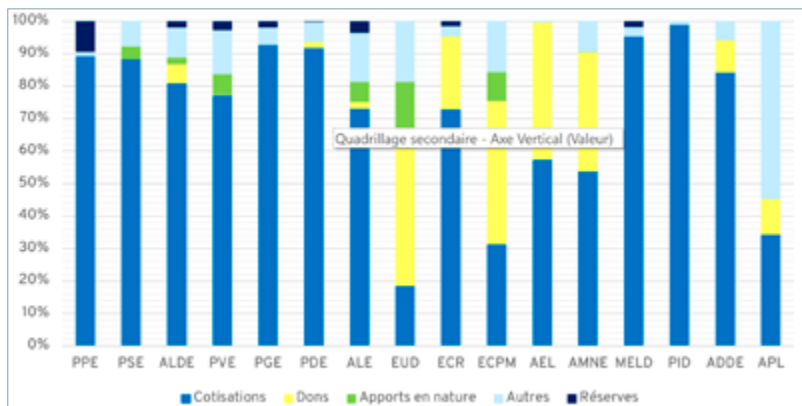


Source : Nathalie Brack, Wouter Wolfs

Ces subventions européennes ne peuvent pas être la seule source de financement des partis politiques européens. Actuellement, les subventions européennes peuvent constituer au maximum 90% du budget total d'un Europarti, ce qui signifie qu'ils doivent trouver au moins 10% auprès d'autres sources (comme les cotisations des membres ou les dons) pour compléter leur subvention. Dans le passé, ce plafond était plus bas : avant 2019, 85% maximum et avant 2008, 75% maximum du revenu total du parti pouvaient provenir de financements européens. Ce plafond a été relevé, car la plupart des Europartis ont rencontré des difficultés croissantes pour trouver des recettes propres suffisantes pour compléter leur subvention.

Les subventions européennes ont toujours été très importantes pour l'existence des partis politiques européens. En moyenne, les subventions européennes ont constitué entre 73 et 85 % du revenu total des partis politiques européens pour la période comprise entre 2004 et 2020. Si l'on considère les « ressources propres » des Europartis, la source de revenus dominante pour la plupart des partis est composée des cotisations des membres : pour 11 des 16 partis, les cotisations constituaient au moins deux tiers de leur budget total (graphique 3). La plupart d'entre eux ont compté sur les cotisations des partis membres ; même pour l'ALDE – le seul Europarti qui a établi une base assez importante de membres individuels – les contributions des membres individuels sont limitées. Un nombre limité de partis s'est fortement appuyé sur les dons : c'est notamment le cas de l'ECPM, le ECR ou l'ancien parti « Européens unis pour la démocratie » (EUD) (dissous en 2017).

Graphique 3. Moyennes des différentes sources de revenus propres des partis politiques européens



Source : Nathalie Brack, Wouter Wolfs

Les partis politiques européens ont pu compter sur un niveau croissant de ressources financières, notamment en raison de l'augmentation du financement public. Toutefois, l'utilisation de ces subventions est également soumise à certaines limites. La plus importante est que les fonds européens ne peuvent pas être utilisés pour financer directement ou indirectement des partis politiques nationaux ou des candidats, ni pour des campagnes électorales ou référendaires nationales. À cet égard, le

« financement indirect » a été interprété dans des termes très larges par l'Autorité, l'entité responsable de la surveillance des Europartis : même les formations destinées aux politiciens nationaux ont été interdites.

Les limites entourant l'usage des fonds européens agissent donc comme une des contraintes limitant l'implication et la visibilité des partis politiques européens dans la vie politique mais est loin d'être le seul obstacle. Les discussions en cours concernant la refonte du règlement relatif au statut et au financement des partis européens doivent notamment permettre d'accroître leur visibilité et la fréquence de leurs événements à travers l'abaissement du taux de cofinancement (à 5%, voire à 0% en période d'élection européenne), bien que ce changement affaiblirait également leurs liens (financiers) avec la société. Le rapport d'initiative du PE 2021/2018 (INI) demande également la possibilité de créer d'autres types de ressources et de lever l'interdiction de financer des campagnes référendaires liées aux questions européennes.

3.

Nature, rôle et
organisation des partis
politiques européens

L'émergence et le développement des partis politiques européens n'est pas le résultat de pressions sociétales. Contrairement aux partis nationaux, les Europartis ont vu le jour et ont été consolidés suite à un processus 'top-down' visant à remédier au déficit démocratique de l'UE. Vu la place centrale des partis dans les démocraties représentatives, les partis européens ont été vus comme l'étape naturelle vers une Union européenne politique, dans laquelle les partis joueraient le rôle de courroie de transmission entre citoyens et processus décisionnel européen et contribueraient à l'émergence d'un espace public européen. L'Union n'est pas (encore) passée de « l'Europe des patries à l'Europe des partis » (Marquand 1978) et les partis politiques européens font encore face à de multiples défis et contraintes (Jadot et Kelbel 2017, Klüver et Rodon, 2013). Leur nature et leurs rôles étant en évolution, ils font l'objet de multiples discussions dans la littérature scientifique, certains parlant de confédérations ou d'organisations parapluies ou encore de « partis de partis » (Bressanelli 2022, Johansson 2009). Nous reviendrons ici sur trois fonctions essentielles des partis en démocratie : la fonction d'articulation et d'agrégation des intérêts, la fonction de liens et la fonction d'influence sur le processus décisionnel.

I • Le rôle des partis politique européens lors des élections européennes

I UN PROGRAMME COMMUN MAIS UNE FAIBLE VISIBILITÉ

Malgré l'institutionnalisation et la consolidation des partis politiques européens, ces derniers restent au cœur d'un paradoxe : ils jouent un rôle central de coordination et de socialisation, voire d'européanisation de leurs membres au sein des institutions européennes et en dehors mais restent déconnectés des citoyens, étant peu visibles et peu connus. Seule une poignée d'États membres, par exemple, ont inclus les noms et/ou les logos des partis politiques européens sur les bulletins de vote lors des élections de 2019 (Auel and Tiemann 2020, 74-79).

Traditionnellement, une des fonctions essentielles des partis politiques en démocratie consiste en la formulation d'objectifs, principalement à travers leur programme électoral qu'ils mettront en vigueur en cas de succès électoral. Le contexte institutionnel européen ne permet pas aux partis politiques européens de s'inscrire pleinement dans cette logique. En effet, les élections européennes, bien que de plus

en plus européanisées et politisées, restent des scrutins nationaux : même si des efforts programmatiques sont faits et que les leaders des partis frères sont invités (interview avec Pervenche Berès), les partis nationaux restent les acteurs principaux dans la composition des listes et la campagne électorale. Les enjeux peinent généralement à mobiliser les électeurs et restent souvent cantonnés à la sphère nationale. De plus, comme le soulignent C. Kelbel et C. Jadot (2017 :64), « le système politique européen lui-même, dans la mesure où il ne repose pas sur la responsabilité d'un exécutif unifié vis-à-vis du législatif, affaiblit l'existence des Europartis en dehors des périodes électorales. En somme, non seulement les propositions des Europartis ne sont pas suivies au moment des élections, mais elles manquent en outre d'objet entre les élections. Ces déficiences remettent logiquement en question la pertinence des programmes politiques européens ».

Par conséquent, les manifestes électoraux des Europartis ne remplissent pas exactement les fonctions traditionnelles des programmes électoraux des partis politiques. Toutefois, ils synthétisent les priorités politiques de la famille politique concernée et sont cruciaux pour les partis politiques européens. Par ailleurs, des recherches récentes révèlent que les promesses électorales des partis politiques européens lors des élections pour le PE avaient bel et bien un impact puisqu'elles ont été prises en compte dans le programme de travail de la Commission européenne, en particulier en ce qui concerne le PPE et ALDE mais également le PVE et dans une moindre mesure le PSE (Kostadinova et Giurcanu 2018, 2020). Les principaux partis ont commencé à intégrer cette donnée en mettant l'accent sur quelques priorités clés qui serviront ensuite de base pour négocier le programme de travail de la Commission européenne. Ainsi, Renew entend concentrer sa campagne sur quelques idées phares qui unissent ses membres et qui seront ensuite utilisées comme base de négociation lors de la formation de coalitions et du vote sur la présidence de la Commission (interview Renew, visio-conférence, 11 novembre 2022).

Il n'en demeure pas moins que les partis politiques européens dédient beaucoup de temps et de ressources à la rédaction de leur programme en vue des élections européennes. Ainsi, le PSE a adopté un texte à l'issue de son Congrès de 2022 qui servira de base à l'extraction d'un programme restreint en vue des élections de 2024. De même, le PPE a adopté 14 résolutions et un manifeste accentuant sa vision de l'Europe lors de son Congrès à Rotterdam en 2022. Le PVE entame également fin 2022 un processus de co-rédaction de son programme en vue d'har-

moniser la position de ses membres pour les élections européennes. Alors que ce processus tendait à créer des divisions au sein des partis européens, le processus se veut plus consensuel mais tend à aboutir à un texte de coordination reflétant le plus petit dénominateur commun (Hanley 2015).

Malgré ces efforts, la visibilité des partis politiques européens et de leur programme reste faible lors des scrutins européens. En dépit de la politisation des affaires européennes et de la saillance accrue des enjeux supranationaux, la logique nationale reste forte et la communication lors des campagnes électorales reste largement dominée par les partis nationaux. Les Europartis ne disposent pas des ressources, matérielles et financières, pour organiser des campagnes pan-européennes (Hertner 2011) et des règles nationales empêchent un lien fort entre parti national et parti européen d'une même famille politique. Ainsi, dans 10 Etats-membres, les partis ne peuvent accepter de contributions, que ce soit via du matériel de campagne ou des ressources, de leur parti européen lors des élections (Anglmayer 2021). Mais surtout, les partis nationaux ne mettent souvent pas l'accent sur leur appartenance à une famille politique européenne et le logo de leur Europarti est absent de leur matériel de campagne. Une étude récente sur l'europanisation des partis a analysé la présence du logo ou de référence aux partis européens sur les sites et matériels de campagne des partis nationaux et montre que seule une minorité de partis sont réellement europanisés en ce qui concerne la communication de leur lien avec leur famille politique (Cicchi 2021). Par exemple, plus de la moitié des partis membres d'Alde et plus de 40% des partis membres du parti CRE ne mentionne pas leur parti européen sur la page d'accueil de leur site web tandis que tous les partis affiliés au PDE le font. Les discussions sont en cours pour une harmonisation du matériel de campagne visant à une plus grande visibilité des partis européens lors des campagnes mais il semble que les Etats membres se montrent encore très réticents. Comme le souligne un interviewé (S&D, Bruxelles, 26 septembre 2022), « les systèmes de partis nationaux sont encore restés au siècle dernier et seront les derniers à s'europaniser ».

La question des listes transnationales n'est pas encore tranchée mais est souvent évoquée comme un moyen d'accroître la visibilité des partis politiques européens lors du scrutin européen.² En effet, cela donnerait

2 Christine Verger (2018), Listes transnationales, une opportunité politique pour l'Europe, des obstacles à surmonter, Institut Jacques Delors, <https://institutdelors.eu/publications/listes-transnationales-une-opportunit%C3%A9-politique-pour-leurope-des-obstacles-a-surmonter/>

un pouvoir non négligeable aux partis politiques dans la constitution de leur liste transnationale alors qu'actuellement, les partis européens n'ont que peu voix au chapitre lors de la constitution des listes pour les élections européennes. Toutefois, certains estiment que si les partis européens sont censés être des « acteurs d'éveil de la conscience européenne des citoyens, les listes transnationales ne casseront pas la logique actuelle selon laquelle la force des partis politiques européens dépend de la force de leurs membres nationaux » (interview PSE, visio conférence, 27 septembre 2022). Il est toutefois probable que des listes transnationales changent la donne pour les partis européens en leur donnant (enfin) un pouvoir réel et qu'elles répondent à une préoccupation centrale des citoyens, à savoir des débats plus forts et plus visibles sur les affaires européennes (Enquête Eurobaromètre 89.2 du Parlement européen).

I LES PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS ET LE SYSTÈME DES *SPITZENKANDIDATEN*

Une autre proposition pour « européeniser » les élections au Parlement européen et renforcer le rôle des partis politiques européens dans les campagnes électorales est le système du candidat de tête de liste ou « Spitzenkandidat », qui implique que les Europartis présentent leur candidat à la direction de la Commission européenne.³ Le candidat qui obtient une majorité au Parlement européen devient alors le président de la Commission. L'une des principales justifications de ce système repose sur l'idée qu'une personnification et une politisation des élections européennes augmenterait la perception des enjeux des élections et stimulerait la participation (Hamřík et Kaniok 2019 ; Hobolt 2014). Les Spitzenkandidaten présenteraient le projet politique idéologique de leur Europarti pour l'avenir de l'UE, et fonctionneraient comme la personnification politique de l'Europarti. Par conséquent, le système offrirait une opportunité importante aux partis politiques européens, puisque le Spitzenkandidat pourrait servir de visage principal à une campagne véritablement européenne.

Si les origines des Spitzenkandidaten remontent au traité de Maastricht (voir Van Hecke et Wolfs 2018), le système a été appliqué pour la première fois lors des élections européennes de 2014. Pendant

3 Olivier Costa et Pauline Thinus (2022), Spitzenkandidaten, oui ou non ?, Institut Jacques Delors, <https://institutdelors.eu/publications/spitzenkandidaten-oui-ou-non/>

la campagne électorale, cinq Europartis ont présenté leurs candidats à la présidence de la Commission (voir tableau 3). Après une lutte interinstitutionnelle intense entre le Conseil européen et le Parlement européen, le candidat du PPE – la plus grande formation du Parlement européen – Jean-Claude Juncker a été désigné et élu à la tête de la Commission européenne.

Cependant, le système du candidat tête de liste n'a pas été couronné de succès en 2019. Cette fois, sept europartis ont désigné un candidat tête de liste. Cependant, aucun d'entre eux n'a réussi à obtenir le poste de président de la Commission, et c'est finalement Ursula von der Leyen – ancienne ministre allemande de la défense et membre du PPE – qui a été nommée à ce poste. Ceci était principalement dû à la ferme opposition des chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen, pour qui ni le candidat du PPE Manfred Weber ni celui du PSE Frans Timmermans n'étaient acceptables. Par conséquent, le mécanisme du candidat tête de liste, s'il a existé dans la logique de campagne des Europartis, ne s'est pas concrétisé une seconde fois.

Tableau 3. Candidats de tête de liste des partis politiques européens en 2014 et 2019

Parti européen	Candidats de tête de liste 2014	Candidats de tête de liste 2019
PPE	Jean-Claude Juncker (Luxembourg)	Manfred Weber (Allemagne)
PSE	Martin Schulz (Allemagne)	Frans Timmermans (Pays-Bas)
ALDE	Guy Verhofstadt (Belgique)	“Team Europe” : Nicola Beer (Allemagne) Emma Bonino (Italie) Violeta Bulc (Slovénie) Katalin Cseh (Hongrie), Luis Garicano (Espagne), Guy Verhofstadt (Belgique) Margrethe Vestager (Danemark)
PVE	José Bové (France) Ska Keller (Allemagne)	Bas Eickhout (Pays-Bas) Ska Keller (Allemagne)
PGE	Alexis Tsipras (Grèce)	Nico Cué (Belgique) Violeta Tomic (Slovénie)
ECR	<i>Pas de candidat</i>	Jan Zahradil (République tchèque)
ALE	<i>Pas de candidat</i>	Oriol Junqueras (Espagne)

Le Parlement européen est favorable à la revitalisation du système du candidat tête de liste pour les élections européennes de 2024. Dans sa position sur la réforme de l'Acte électoral européen, le Parlement a proposé d'introduire un accord politique entre les partis politiques européens en lice pour les élections et un accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil européen par lequel le président du Conseil européen s'engagerait à consulter les dirigeants des Europartis et des groupes politiques pour éclairer le processus de nomination du président de la Commission. La réforme de la loi électorale est actuellement en cours de négociation entre le Conseil et le Parlement, et il reste à voir si le texte final était voté, si ces dispositions y seront incluses.

En théorie, la sélection interne des Spitzenkandidaten constitue une opportunité importante pour les partis politiques européens d'accroître leur visibilité et de renforcer l'implication des membres individuels et des citoyens. Cependant, en pratique, la nomination des candidats principaux est largement contrôlée par les partis membres nationaux, et le potentiel d'engagement que pourrait susciter le processus interne de sélection demeure sous-utilisé (Put et al., 2016 ; Wolfs et al., 2021).

Au sein du Parti populaire européen, la procédure de sélection était largement similaire à l'approche des élections de 2014 et 2019. Les candidats devaient obtenir le soutien formel de leur propre parti national et – afin d'éviter une course aux parrainages – d'un maximum de deux partis membres supplémentaires issus d'autres pays de l'UE que le pays d'origine des candidats. Par la suite, le candidat qui a obtenu la majorité absolue des voix – sans compter les abstentions – des délégués au congrès électoral du PPE a été désigné comme candidat du PPE au poste de président de la Commission. En 2014, Jean-Claude Juncker a été élu Spitzenkandidat de l'Europarti avec 61 % des voix, contre 39 % pour Michel Barnier. C'est bien au Congrès du PPE qu'Angela Merkel dut accepter la désignation de Jean-Claude Juncker comme Président de la Commission, alors qu'elle n'admettait pas l'interprétation parlementaire du traité de Lisbonne (Alain Lamassoure, février 2023). En 2019, c'est Manfred Weber qui a été désigné comme candidat principal avec près de 80 % des voix. Son seul concurrent, Alexander Stubb, a obtenu le soutien de 20 % des délégués.

La procédure de sélection au sein du Parti socialiste européen était également assez similaire en 2014 et en 2019 si ce n'est que le seuil de soutien que les candidats internes devaient atteindre pour être pris en considération pour le poste de Spitzenkandidat a été relevé, passant de 15 à 25 % des partis membres du PSE en 2019. Ce seuil plus élevé

a rendu plus difficile la désignation des candidats potentiels en 2019. Deux candidats ont pu obtenir un soutien suffisant : Frans Timmermans et Maros Sefcovic. Nicolas Schmit, un troisième candidat potentiel, est passé sous le seuil, et l'ancien chancelier d'Autriche, Christian Kern, a également annoncé son intention de se présenter, mais s'est retiré de la course avant la date limite de dépôt des candidatures. La procédure du PSE prévoyait également une possibilité d'impliquer plus fortement les militants des partis : une fois les candidats internes annoncés, chaque parti membre pouvait utiliser sa propre procédure interne pour déterminer le ou les candidats qu'il soutenait, une disposition spécifique du règlement autorisant explicitement le recours à des primaires internes ou ouvertes. Ces processus internes seraient organisés lors d'un « jour commun d'élections européennes du PSE ». Toutefois, Sefcovic s'étant retiré de la course (le soutien des partis membres à Timmermans semblant plus important), une telle journée d'élection s'avéra superflue, et Frans Timmermans a été officiellement élu candidat principal du PSE lors du congrès électoral de février 2019.

Le parti ALDE a substantiellement modifié sa procédure dans la perspective des élections européennes de 2019, mais pas dans le sens d'une plus grande démocratisation. En 2014, la procédure de sélection pour nommer un Spitzenkandidat a été largement copiée sur le processus d'élection du président du parti ADLE. Deux candidats se sont présentés : l'ancien premier ministre belge Guy Verhofstadt et le commissaire européen Olli Rehn. Au lieu d'un vote compétitif, un compromis a été négocié : Guy Verhofstadt est devenu le candidat du parti ADLE pour la présidence de la Commission européenne et Olli Rehn pour l'un des autres postes de haut niveau de l'UE. Malgré cette expérience mitigée, cette procédure de sélection ad hoc a été codifiée dans les statuts en 2015. Pourtant, en 2019, le parti ADLE a préféré mener une campagne électorale avec un groupe de candidats et candidates plutôt que d'organiser une élection compétitive : la « Team Europe », composée de Nicola Beer, Emma Bonino, Violeta Bulc, Katalin Cseh, Luis Garicano, Guy Verhofstadt et Margrethe Vestager.

Le Parti vert européen a organisé la procédure de sélection la plus inclusive en 2014 : une primaire en ligne à l'échelle de l'UE, ouverte à tous les citoyens âgés de 16 ans ou plus qui soutenaient la plateforme politique verte, afin d'élire un duo de Spitzenkandidaten. Ska Keller et José Bové ont reçu le plus de voix et sont devenus les principaux candidats de l'Europarti. L'utilisation de primaires ouvertes était un outil important pour susciter l'enthousiasme des citoyens pour les activités

des partis politiques européens. Pourtant, en 2019, cet outil a été abandonné, et à la place, les candidats ont été sélectionnés par les partis membres. Un candidat devait d'abord être proposé par un parti membre avant septembre 2018. Quatre candidats se sont lancés dans la course : Petra De Sutter, nommée par Groen (Belgique), Bas Eickhout par Groen-Links (Pays-Bas), Ska Keller par Bündnis 90/Die Grünen (Allemagne) et Atanas Schmidt par Zelena Partija (Bulgarie). Par la suite, les candidats ont eu deux semaines pour obtenir le soutien de cinq autres partis membres. Le soutien à Atanas Schmidt est tombé en dessous du seuil. A l'étape suivante, pour être élu, un candidat devait obtenir la majorité absolue des voix. Ska Keller est arrivé en tête avec plus de 50 % des voix au second tour. Au second tour pour la deuxième place, Bas Eickhout a remporté 62 % des voix contre Petra De Sutter.

Il est encore trop tôt pour savoir quelle méthode de sélection sera choisie par les Europartis qui tenteraient de raviver le processus des Spitzenkandidaten en 2024, mais il faut constater que la tendance ne fut pas à la démocratisation interne en 2019 et qu'il n'en sera sans doute pas différemment en 2024. Les récents congrès de partis semblent indiquer une volonté de soutenir la procédure des Spitzenkandidaten avec une logique parlementaire forte pour certains tels que Renew mais la plupart des partis ne semble pas se diriger vers une procédure ouverte ou une primaire pour la désignation de leur(s) candidat(s). Il reste un potentiel énorme de mobilisation et de communication lors de cette étape. Par ailleurs, comme le soulignent divers chercheurs, au-delà de la désignation d'un candidat, il faudrait également que les partis politiques européens s'entendent sur un accord de législature après les élections, une sorte de contrat de coalition, afin que le/la candidate sorti gagnant du scrutin ait les moyens et les soutiens pour le mettre en œuvre (Costa et Thinus 2022) et ainsi, montrer aux citoyens que leur vote aux élections européennes a un poids réel dans la politique menée à l'échelle supranationale.

II • La fonction (défaillante) de lien des partis politiques européens : les membres

Les partis politiques ont une fonction essentielle de lien entre les citoyens et le système politique, en période électorale mais aussi entre les élections. Cela se fait notamment via la question de l'adhésion et les partis nationaux et européens diffèrent fondamentalement.

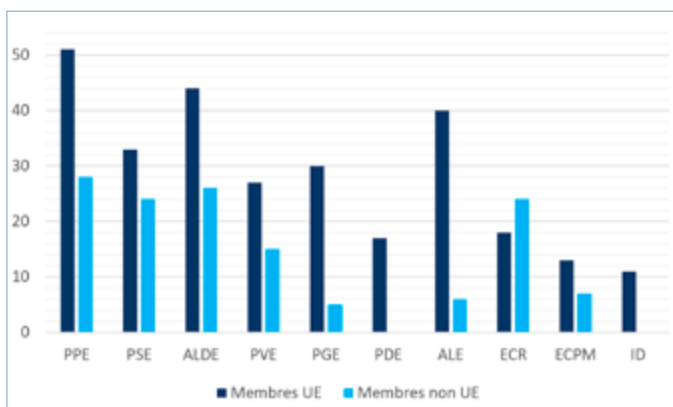
I STRUCTURE D'ADHÉSION

En termes d'adhésion, les partis politiques européens peuvent – dans une large mesure – toujours être considérés comme des « partis de partis », à savoir des organisations chapeautant les partis membres nationaux. À cet égard, la plupart des partis politiques européens font une différence entre, d'une part, les partis membres à part entière et, d'autre part, diverses formes d'adhésion auxiliaires assorties de droits plus limités. Par exemple, le PPE accorde également le statut de « membre ordinaire » aux partis de l'intérieur du PPE. Les partis des pays candidats ou des pays membres de l'Association européenne de libre-échange peuvent devenir « membres associés » : ils sont représentés dans les organes de l'Europart, mais ne peuvent pas participer aux décisions concernant les politiques et la structure du système politique de l'UE. Les partis membres sans droit de vote sont appelés « membres observateurs » : il s'agit de partis de l'UE, de pays candidats ou de pays membres du Conseil de l'Europe qui sont idéologiquement proches du PPE et acceptent ses statuts et son règlement intérieur, mais ne peuvent pas participer aux décisions internes. Cette forme d'adhésion est généralement un tremplin vers l'adhésion ordinaire ou associée. Enfin, le PPE a introduit la catégorie de membre « partenaire du PPE » pour les partis partageant les mêmes idées en dehors de l'Europe, qui font par exemple partie de l'Internationale démocrate centriste ou de l'Union démocrate internationale. Joseph Daul, lorsqu'il présidait le PPE, a ainsi consacré une partie de son mandat aux relations avec les partis frères des pays des Balkans, avec de nombreux déplacements dans la région et l'organisation de réunions trimestrielles du Bureau politique associant les partis de ces pays (Alain Lamassoure, février 2023). La plupart des autres Europartis applique une forme similaire d'adhésion différenciée ; le PSE prévoit le statut de membre, de membre associé et d'observateur, ALDE distingue les membres et les membres associés tandis que le PVE différencie les membres, les membres associés et les

membres candidats. Seuls l'ID et l'ECPM ne font pas de différence entre les diverses formes d'adhésion.

L'exemple du PPE montre que la plupart des partis politiques européens sont également composés de membres extérieurs à l'Union européenne, bien qu'il existe des différences substantielles entre les partis (tableau 4). Alors que certains Europartis, comme le parti ECR, comptent plus de membres de l'extérieur que de l'intérieur de l'UE, d'autres, comme le PDE et le parti ID, ne comptent que des membres de pays de l'UE. La plupart des partis non-membres de l'UE proviennent du Royaume-Uni, des pays candidats à l'UE, des pays des Balkans occidentaux et des pays du partenariat oriental.

Graphique 4. Proportion membres UE et membres non-UE au sein des partis européens



Source : Nathalie Brack, Wouter Wolfs

Cependant, depuis 2017, les partis politiques européens n'étaient plus autorisés à accepter des contributions de partis non-membres de l'UE. Une telle interdiction n'a jamais été explicitement incluse dans les règles de financement, mais est la conséquence d'une interprétation restrictive du Parlement européen. En 2017, il a refusé une cotisation de 133 044 € versée par le Parti arménien prospère (PAP) à l'ECR. Selon le Parlement européen, le PAP ne répondait pas à la définition légale d'un « parti politique » telle que définie dans le cadre réglementaire des partis politiques européens. L'ECR a contesté cette décision devant la Cour de justice européenne, mais sans succès. Cette interprétation a eu

des conséquences considérables : toutes les contributions des membres provenant de partis situés en dehors de l'UE seraient désormais considérées comme des dons (étrangers), qui sont entièrement interdits depuis 2018 suite à une modification des règles de financement.⁴ Par conséquent, tous les liens financiers entre les Europartis et leurs membres hors UE ont été coupés. Pour certains Europartis, cela pourrait mettre en péril les relations entre l'organisation européenne des partis et ses partis membres non européens. Par exemple, le Scottish National Party a été l'un des plus grands membres de l'EFA, et le Labour a traditionnellement été un parti membre important du PSE.

L'interprétation du Parlement est surprenante, car tous les partis politiques européens ont eu des partis non-membres de l'UE depuis leurs origines, et ceux-ci ont toujours payé une cotisation. Ces liens entre les partis politiques européens et les partis non-membres de l'UE sont importants, car ils peuvent être considérés comme une forme de politique extérieure (partisane) et de promotion de la démocratie. Les partis politiques européens peuvent jouer un rôle important dans les nouvelles démocraties ou pendant les transitions démocratiques en socialisant les élites politiques de ces pays aux normes et valeurs démocratiques. Par exemple, les Europartis ont effectivement fait des efforts dans les pays candidats précédant les élargissements de 2004 et 2007 en matière de promotion de la démocratie et de lien partisan (Bressanelli 2014 ; Day et Shaw 2006, 19). Mais également après ce cycle d'élargissements de l'après-guerre froide, les Europartis ont continué à remplir une fonction démocratique importante dans les pays des Balkans occidentaux et du Partenariat oriental, bien que les intérêts partisans aient également compliqué ce processus (Chryssogelos 2017, 2021).

I LA QUESTION DE L'ADHÉSION INDIVIDUELLE ET LA PLACE DES ACTIVISTES

Un examen des statuts et du règlement intérieur des partis politiques européens montre que la plupart d'entre eux n'ont que des dispositions sommaires concernant les membres individuels. Si tous les partis ont une forme d'adhésion individuelle, celle-ci est dans la plupart des cas limitée aux députés affiliés. Tant au sein du PPE que du PGE, seuls les députés des groupes correspondants du PE peuvent devenir membres

4 2018 a été le premier exercice d'application du nouveau règlement 1141/2014, qui interdit totalement les dons étrangers.

individuels. De même, au sein de l'ECPM, l'adhésion individuelle est limitée aux membres affiliés d'un parlement (européen, national ou régional) et les membres individuels de l'ECR sont des députés européens et des commissaires européens.

D'autres Europartis ont (en théorie) introduit des dispositions visant à impliquer les citoyens individuels. La plupart d'entre eux utilisent une forme d'adhésion « légère » ou « indirecte ». Outre les « membres individuels » – qui ne comprennent que les membres affiliés des institutions européennes et des parlements nationaux ou régionaux – le PDE a introduit la catégorie des « membres de droit ». Il s'agit de citoyens individuels qui sont membres de l'un des partis membres de l'EDP ou – si ce n'est pas le cas – qui ont payé une cotisation. Une distinction similaire existe avec l'ALE : alors que l'adhésion individuelle est limitée aux personnes exerçant un mandat électif, l'Europarti a également créé les « Amis de l'ALE », qui sont des partisans individuels de l'Europarti. Il s'agit toutefois d'un petit réseau, qui compte moins de 50 personnes.

Le PSE a une forme d'adhésion indirecte : tous les membres des partis membres du PSE sont automatiquement membres de l'Europarti. En outre, ces membres individuels peuvent s'enregistrer en tant que « militants du PSE ». Le PGE applique un système similaire, bien que ses partis membres puissent choisir d'autoriser ou non cette possibilité, ils peuvent par conséquent agir comme d'importants gardiens de l'adhésion individuelle à l'Europarti dans leur pays.

Il convient de noter que les droits de ces membres individuels sont limités : les Amis de l'ALE peuvent envoyer un délégué à l'Assemblée générale de l'Europarti, les militants du PSE peuvent collectivement présenter des propositions politiques pendant le Congrès du PSE, et les membres du PGE peuvent proposer des amendements et participer aux réunions de l'Europarti. Cependant, dans aucun de ces cas, les membres individuels n'ont de droit de vote dans la prise de décision interne.

Les deux Europartis dont la forme d'adhésion individuelle est la plus étendue sont l'ID et le parti ALDE. Au sein de l'ID, l'adhésion individuelle n'est pas limitée aux titulaires de fonctions publiques et ces membres individuels ont le droit de participer aux réunions de l'assemblée générale, de faire des propositions politiques et de voter lors de la prise de décision de l'ID. Toutefois, comme le nombre de membres individuels de l'Europarti n'est que de 3 (voir tableau 5), ces dispositions restent largement théoriques.

Au sein du parti ADLE, un système d'adhésion individuelle directe était déjà inclus dans les statuts de l'Europarti en 2004, mais n'a été

mis en œuvre que près d'une décennie plus tard. L'introduction de l'adhésion individuelle directe répondait à un objectif à la fois idéologique et stratégique. Conformément à la position pro-européenne traditionnelle de l'ADLE, elle était considérée comme un moyen de développer la sphère publique européenne et, plus largement, la démocratie européenne. D'un point de vue stratégique, elle permettait de renforcer les liens avec les citoyens qui sont enclins à la plateforme politique libérale mais qui n'ont pas de parti libéral (significatif) dans leur pays, ce qui est le cas dans plusieurs États membres du Sud et de l'Est de l'UE (Wolfs et Van Hecke 2019, 273). Tous les deux ans, les membres individuels du parti ALDE élisent une délégation qui participe à la prise de décision interne du parti et dispose de droits de vote dans les principaux organes du parti.

Par conséquent, en dehors du parti ALDE, l'implication des membres individuels dans la politique interne de l'Europarti reste globalement assez restreinte. Dans la plupart des cas, les citoyens n'ont que l'option d'une adhésion indirecte ou légère, avec des possibilités limitées de participer aux délibérations et aux décisions de l'Europarti sur les affaires internes ou les positions politiques. Le nombre de membres individuels des partis politiques européens indique également une participation limitée des citoyens. En 2020, seul le parti ALDE compte plus de 1 000 membres, et le PGE un peu plus de 400. Tous les autres partis politiques européens comptent 55 membres ou moins.

Le relatif succès de DIEM25 et Volt montre qu'il y a un potentiel de mobilisation individuelle des citoyens européens. Les deux organisations comptent plus de membres que n'importe lequel des europartis : Volt compte plus de 5 000 membres individuels et Diem25 aurait plus de 100 000. Une publication récente de la FEPS⁵ (fondation politique du PSE) prend clairement position en faveur d'une plus grande place pour les activistes individuels au sein du PSE mais la position du parti reste pour l'instant inchangée.

5 FEPS (2022), *Transforming the Political Union Reinforcing europarties ahead of the European elections*, <https://feps-europe.eu/publication/transforming-the-political-union/>

Tableau 4. Nombre de membres individuels des partis politiques européens (2020)

Partis politiques européens	Nombre de membres individuels
Parti Populaire Européen (PPE)	16
Parti Socialiste Européen (PSE)	0
Parti de l'Alliance des Libéraux et Démocrate pour l'Europe (ALDE)	1,340
Parti Vert Européen (PVE)	55
Parti de la Gauche Européenne (PGE)	410
Alliance libre Européenne (ALE)	3
European Democratic Party (EDP)	3
Parti des Conservateurs et Réformistes Européens (ECRP)	55
Mouvement Politique Chrétien européen (ECPM)	35
Parti Identité et Démocratie (ID)	3

Source : site web du Parlement européen et de l'APPF

III • L'influence des partis sur la politique européenne

Une autre fonction essentielle des partis en démocratie est sa participation au processus d'élaboration des décisions politiques. Là également, le contexte institutionnel européen diffère de l'espace politique national. En effet, sans candidat tête de liste, les élections européennes ne servent pas à nommer un exécutif européen et les partis nationaux gardent la mainmise sur la composition des listes électorales pour le scrutin européen. De plus, alors qu'au niveau national, le parti domine le groupe parlementaire, les relations entre groupe politique au PE et parti européen sont plus complexes. Toutefois, les partis européens ont une influence non négligeable sur la prise de décision. D'une part, ils ont un groupe au PE, ce qui leur permet d'être étroitement associé à la prise de décision au sein de cette institution. D'autre part, ils ont un poids grandissant à travers leur travail de coordination en marge des réunions du Conseil et du Conseil européen.

I PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS ET GROUPES POLITIQUES AU PARLEMENT EUROPÉEN : UNE RELATION ASYMÉTRIQUE

Les différents Europartis représentent chacun une famille politique et composent le paysage partisan européen, allant de la gauche radicale (le parti de la gauche européenne) à la droite radicale (Identité et Tradition), en passant par le centre gauche (le Parti socialiste européen), le centre droit (divisé entre le PPE, ALDE et le PDE), les écologistes (PVE), les conservateurs (ECR) et les régionalistes (ALE/EFA). Ces familles politiques sont toutes représentées au sein du PE mais la plupart des groupes parlementaires contiennent plusieurs familles politiques ou cherchent à agréger le plus grand nombre possible de membres puisque plus un groupe est important, plus il a d'influence, de capacité à construire des majorités autour de ses positions et de ressources. Ainsi, les socialistes et la droite radicale font exception en ayant un groupe relativement homogène au PE en termes d'affiliation européenne⁶. Le groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D) regroupe les élu.es provenant essentielle-

6 L'homogénéité de la famille de droite radicale fait ici référence à la correspondance entre parti politique et groupe et non pas en termes d'homogénéité idéologique vu que la faible cohésion interne lors des votes au PE démontre sur certaines thématiques – il faudrait indiquer lesquelles par exemple – illustre l'hétérogénéité idéologique de la droite radicale.

ment des membres du PSE tandis qu'ID contient des membres issus du parti du même nom ainsi que des non-affiliés. Le plus grand groupe au PE, le PPE, inclut des élus affiliés au PPE mais également quelques membres de l'ECPM. De même, le groupe conservateur regroupe les élus du Parti des Conservateurs et Réformistes européens mais également des membres de l'ECPM et de l'Alliance libre européenne. De même, le groupe de gauche radicale GUE/NGL contient des députés affiliés au Parti de la gauche européenne mais également au mouvement politique « Maintenant le peuple », à Animal Politics EU ainsi qu'au réseau de la gauche anti-capitaliste européenne. Le groupe Verts/ALE, comme son nom le laisse penser, inclut des députés issus du Parti vert européen et de l'Alliance libre européenne. C'est une coalition de longue date qui a permis aux députés issus de ces partis de pouvoir former un groupe au PE. Mais il contient dorénavant aussi des membres des pirates européens, en plus de ses membres indépendants. Enfin, le groupe Renew au PE regroupe des députés issus du parti ALDE, du PDE mais aussi d'une série de représentants de partis non-affiliés à un Euro-parti tels que Renaissance, Horizons, Gibanje Svoboda ou Polska 2050. En raison de cette structure particulière, le groupe a l'ascendant sur les partis européens dont ses membres sont issus et le président du groupe joue un rôle clé de coordination, de fédération mais aussi d'impulsion. En vue des futures élections européennes, une tentative de restructuration est actuellement en cours. Le format de cette restructuration n'est pas encore déterminé et oscille entre une fusion des forces libérales et démocrates à l'échelle européenne (option la plus structurée) et une plateforme regroupant de façon moins stricte les libéraux avec une plateforme commune et des meetings communs (interview Renew, visio conférence, 11 novembre 2022).

L'introduction de subventions distinctes pour les partis politiques européens et les règles de financement associées ont également modifié de manière substantielle les relations entre les Europartis et leurs groupes politiques correspondants, et ont également eu un impact (positif) sur l'organisation interne des partis. D'une part, le régime financier a coupé les liens entre les groupes et les partis, puisque les ressources des groupes ne pouvaient plus être utilisées pour soutenir ces derniers. Avant 2004, la plupart des Europartis dépendaient fortement de leur groupe en termes de personnel et de financement. Cette situation n'est plus autorisée. Les Europartis ont acquis un degré substantiel d'autonomie et ont ainsi dû et pu établir des sièges séparés en dehors du Parlement européen et engager leur propre personnel. Les grands

partis européens, en particulier, ont pu augmenter considérablement leurs effectifs, ce qui a conduit à un certain niveau de spécialisation et de professionnalisation. Comme le relève un interviewé (PPE, Bruxelles, 10 novembre 2002) : « grâce au financement des Europartis, ces derniers sont devenus plus indépendants de leurs membres ». Pourtant, les Europartis de taille modeste n'ont pas encore dépassé le stade d'un secrétariat restreint (Wolfs, 2022, 252-255).

La division du travail entre groupe et parti politique est globalement similaire pour les principales familles politiques. Le groupe prend en charge le travail législatif, tend à être plus cohésif et a un rôle socialisateur fort. Au sein des partis, les membres du groupe ont souvent un rôle d'agrégateur d'une vision européenne des enjeux et au PSE, le groupe S&D a tendance à être le réservoir à idées (interview S&D, visio-conférence, 18 novembre 2022). Le parti peut alors agir comme coordinateur de ses membres nationaux, ces derniers n'étant pas toujours représentés au PE mais est souvent davantage freiné par des considérations nationales et par une logique d'unanimité ou de consensus. Des réunions fréquentes ont lieu entre groupe et parti et ils organisent régulièrement des activités communes. La plupart des partis essaient également de maintenir des liens personnels avec le groupe, par exemple en nommant des (anciens) députés européens à leur tête, voire en fusionnant les fonctions de présidence de groupe et de parti comme c'est le cas depuis 2022 au PPE.

I LA TOILE D'ARAIGNÉE DES PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS : LA COORDINATION EN AMONT DES RÉUNIONS DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPÉEN

Les recherches scientifiques s'accordent pour dire que le rôle primordial des partis politiques européens est un rôle de coordination, qui se fait à trois niveaux. Une coordination verticale, agissant comme un pont entre le niveau national et le niveau européen. Une coordination horizontale pour éviter un effet silo entre institutions européennes, comme les partis sont présents dans les quatre principales institutions (PE, Commission, Conseil et Conseil européen). Enfin, une coordination diagonale en connectant des acteurs entre eux au niveau national (voir Pittoors 2022).

A travers chacun de ces 3 niveaux, les partis européens interviennent dans la prise de décision. Toutefois, c'est à travers la coordination horizontale et verticale que leur action est la plus influente et en particulier,

via un ensemble de réunions informelles de préparation au Conseil et Conseil européen. A nouveau, il y a des différences entre partis quant à la force d'impulsion et d'organisation de cette coordination. Et leur influence varie en fonction de leur poids et fonctions au sein des institutions européennes. Ainsi, lorsqu'un parti détient la présidence de la Commission, du PE, voire du Conseil européen, le parti peut devenir un vrai lieu de pouvoir, comme ce fut le cas avec le PPE.

Les groupes tendent à être les acteurs dominants pour les relations avec la Commission. Le groupe socialiste organise ainsi une fois par mois une réunion à Strasbourg entre le bureau du groupe et les Commissaires de leur famille politique. Le groupe Renew tient également un dîner entre le président du groupe et les Commissaires de sa famille politique une fois par mois.

Les partis jouent un rôle croissant dans la préparation des travaux du Conseil et du Conseil européen, toujours en associant les acteurs clés de leur groupe au PE. C'est surtout le cas pour trois familles politiques : les socialistes, les libéraux et le PPE. En effet, ces trois familles politiques ont depuis longtemps une représentation non négligeable et stable au sein du Conseil et du Conseil européen. Leurs partis politiques européens respectifs ont donc mis en place une coordination entre Ministres ou Premier Ministre en amont des réunions du Conseil et du Conseil européen. Ces réunions visent plusieurs objectifs. Il s'agit de tenter de coordonner la position au sein d'une même famille politique, d'informer les (Premiers) Ministres des positions de leurs collègues de leur famille politique et de tenter d'organiser des coalitions. L'idée étant d'influencer la prise de décision, mais ces réunions n'ont pas en général pour objectif formel de définir une position formelle commune. Il n'y a en effet pas suffisamment de temps pour trouver une position commune, vu que ces pré-sommets ont lieu tardivement dans la prise de décision européenne et que les projets de conclusions du Conseil européen ont déjà été distribués et discutés en groupes de travail, au Coreper et dans des groupes géographiques (Benelux, groupe de Visegrad, etc.). Ces réunions servent aussi à élaborer des stratégies de long terme, à socialiser et construire un réseau au sein de sa famille politique (Drachenberg 2022). Elles permettent également aux « nouveaux venus » de se faire connaître au sein de leur famille politique (Alain Lamassoure, février 2023). Elles ont lieu de plus en plus fréquemment au sein des 3 principales familles politiques et les Ministres et Premiers Ministres sont devenus demandeurs de ces réunions de coordination. Alors qu'il y a encore une dizaine d'années, il fallait que le parti européen

insiste auprès de ses membres, la tendance s'est inversée aujourd'hui (interview PSE, vision conférence, 25 octobre 2022). Lors de ces réunions, les partis politiques européens sont essentiels comme force de coordination verticale et horizontale puisqu'ils réunissent des représentants de leurs membres nationaux mais aussi des Commissaires affiliés à leur famille politique et des représentants de leur groupe au PE (coordinateurs, rapporteurs, présidence).

La famille socialiste a tenu sa première réunion de préparation du Conseil européen, dite pré-sommet, en 1974 (donc bien avant l'institutionnalisation du Conseil européen) tandis que la première réunion de ce type pour le PPE a eu lieu en 1980 et les libéraux étaient plus tardifs, avec leurs premières réunions de leaders dans les années 1990 (Van Hecke et Johansson 2013). Ces réunions sont progressivement devenues plus fréquentes et ont été institutionnalisées. Le PPE tend à considérer ces pré-sommets comme un des événements majeurs du parti, comme il s'agit d'un des principaux leviers d'influence de cette famille politique. Au PSE, l'élection de Poul Nyrup Rasmussen à la tête du parti en 2004 a renforcé le poids du parti et a formalisé les réunions visant à renforcer les relations entre Premiers Ministres de la famille socialiste. Depuis 2007, les pré-sommets avaient lieu deux fois par an et depuis 2014, une réunion préparatoire a lieu avant chaque réunion du Conseil européen. Chez la famille libérale, le parti et le groupe ne se recoupant pas, c'est plutôt le groupe qui prend les devants et a un rôle très opérationnel dans l'organisation des réunions pré-Conseil européen.

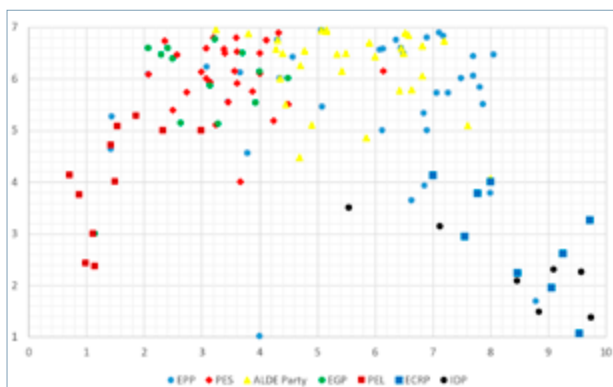
En plus de ces réunions pré-Conseil européens, les familles politiques se réunissent aussi avant les réunions du Conseil, et ce sont les partis politiques européens qui sont généralement aux commandes de la coordination. Le PPE organise de telles réunions depuis 2007 ; ALDE/Renew a commencé à en organiser en 2015 mais certains considèrent que vu les divergences internes au groupe, l'utilité de ces réunions reste relativement limitée (interview Renew, visio conférence, 11 novembre 2022). Le PSE quant à lui organisait depuis longtemps ce type de réunions pour certaines formations du Conseil mais a récemment élargi le nombre de formations concernées pour ajouter agriculture, Affaires générales ou éducation par exemple (Drachenberg 2022). La famille politique écologiste a également commencé à mettre en place ce type de réunions, au niveau ministériel essentiellement, suite aux succès électoraux de plusieurs de ses membres et à l'arrivée de partis verts dans des coalitions gouvernementales dans plusieurs États membres. Le parti et le groupe

effectuent ensemble cette coordination en raison des aspects législatifs forts des dossiers mais le groupe est le « pouvoir invitant », pas le parti (Entretien groupe Verts/Ale, Bruxelles, 10 octobre 2022).

Pour la plupart de ces familles politiques, ces réunions finissent par l'adoption de déclarations, résolutions ou positions communes. Bien que l'on ne puisse pas forcément parler d'harmonisation des positions vu que la variable nationale reste saillante au Conseil et au Conseil européen, ces réseaux partisans et ces réunions facilitent les négociations et la prise de décision et donnent de façon indirecte de l'influence au parti politique européen (Bardi et al. 2020 ; Johansson 2016 ; Van Hecke et al. 2018). En particulier, différentes études montrent que c'est à travers ces réseaux que les partis européens sont parvenus à influencer la nomination de certaines personnalités à la présidence de la Commission ou du Conseil européen (Johansson et Raunio 2019). Mais ils ont également joué un rôle majeur lors des réformes des traités (comme ce fut le cas du PPE pour les traités de Maastricht et d'Amsterdam ou du PSE sur le chapitre emploi du traité d'Amsterdam, voir Johansson 2016) et lors de l'adoption de la Constitution européenne (voir Lamassoure 2004). Plus récemment, le PSE a également pu mettre certains points à l'agenda via ces réunions et la construction de coalitions en amont de Conseils européens telle que la garantie jeunesse. Toutefois, ce constat doit être tempéré par deux éléments. Premièrement, si l'influence des partis politiques européens peut être grande dans le cadre des conférences intergouvernementales, elle semble l'être beaucoup moins dans les cas de conférences ouvertes, telle que la Conférence sur l'avenir de l'UE durant laquelle ce sont surtout les groupes politiques qui ont eu l'ascendant (Johansson et Raunio 2022). Deuxièmement, l'influence des Europartis dépend du poids de la famille politique au sein des institutions européennes mais est aussi fortement corrélée à leur composition et à leur cohésion interne. Certains partis sont relativement dominés, pour des raisons historiques, par certaines nationalités, qui ont alors un rôle crucial à jouer dans les dynamiques du groupe. Ainsi, la délégation allemande au sein du PPE est numériquement et structurellement importante et est parvenue à inspirer tous les grands choix stratégiques tant du groupe parlementaire et du parti PPE mais sans susciter de réactions hostiles à long terme (Alain Lamassoure, février 2023). De plus, à l'image des groupes politiques au PE, une grande cohésion interne aura plus de chance de mener à une plus grande influence. Au contraire, les partis fortement divisés et ne parvenant pas à avoir une ligne commune pourront plus difficilement influencer les décisions au sein des institu-

tions européennes (Drachenberg 2022). Il semble que les principaux partis restent traversés par des tensions et divisions similaires, entre partis du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest et les intérêts nationaux restent un obstacle à la cohésion des partis politiques européens (entretien S&D, visio-conférence, 18 novembre 2022 ; entretien PSE, visio conférence, 27 septembre 2022 ; entretien PVE, visio conférence, 9 septembre 2022). Au-delà du clivage territorial, la cohésion interne des partis européens sur les dimensions gauche/droite et pro-/anti-intégration reste variée en fonction des partis (voir également Sigalas et Pollak 2012). Sur le graphique 4, on peut en effet voir que certains partis sont relativement cohésifs sur l'axe gauche-droite mais beaucoup moins quand il s'agit de l'intégration, comme le PGE. D'autres au contraire sont plus cohésifs sur les questions liées à l'intégration européenne qu'aux questions liées au clivage gauche-droite, tels qu'ALDE. La plupart des partis européens sont composés de membres ayant une grande disparité de positions sur les deux axes, ce qui ne facilite pas le travail d'influence mais est au cœur du travail de coordination effectué par les Europartisans.

Graphique 5. cohésion des partis européens sur base de la position de leurs partis membres nationaux



Source : calculs des auteurs sur base des données CHES

Conclusion.

Vers des élections
vraiment européennes ?

La raison d'être des partis politiques en démocratie est de concourir aux élections pour obtenir le pouvoir politique et changer l'orientation de la politique. Les partis européens sont toutefois dans une situation unique puisque contrairement à leurs partis membres, ce n'est pas leur mission première. Les partis européens n'ont pas vocation à remplacer les partis nationaux ni à les dupliquer. Mais en théorie, les élections européennes pourraient offrir aux Europartis une occasion unique de remplir leur mission constitutionnelle consistant à « contribuer à la formation d'une conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union ». Elles sont aussi l'occasion d'accroître leur visibilité. Toutefois, le chemin à parcourir pour y parvenir efficacement reste parsemé de nombreux obstacles. Comme tous les partis politiques, les partis européens font face à un désenchantement envers la politique, et au déclin de confiance des citoyens envers les partis. Comme le notent de nombreux auteurs, les démocraties européennes ont connu une profonde baisse des niveaux d'identification aux partis (Dalton, 2004), de participation électorale (Blais et al. 2004), une augmentation de la volatilité électorale (Chiaramonte & Emanuele, 2015), et surtout un net déclin de la confiance dans les institutions représentatives (Cordero & Simón, 2015 ; Caamano et Casal Bértoa 2019). Cela ne peut que peser sur les partis et les Europartis. De plus, la manière dont les élections européennes sont actuellement organisées impose des limites substantielles à leurs possibilités de remplir véritablement leur fonction électorale.

Le cadre réglementaire des partis politiques européens constitue un contexte contradictoire pour l'engagement des partis politiques européens lors du scrutin européen. D'une part, la participation aux élections du PE est l'une des conditions que les partis européens doivent remplir pour recevoir un soutien financier de l'UE. De plus, le rôle important que les Europartis sont censés jouer lors les élections européennes a été l'une des principales motivations pour accroître le financement public disponible pour les Europartis. D'autre part, les règles de financement incluent un certain nombre de dispositions qui entravent considérablement la capacité des Europartis à jouer un rôle important dans les élections européennes.

Premièrement, il n'existe pas de circonscription électorale paneuropéenne : tous les membres du Parlement européen sont élus dans des circonscriptions nationales. Par conséquent, tant la sélection des candidats que la conduite des campagnes sont restées essentiellement une affaire nationale (Marsh 2020 ; Nielsen et Franklin 2017). Les

élections européennes ne sont guère plus que la somme de 27 élections nationales. La création d'une circonscription paneuropéenne dans laquelle les partis politiques européens peuvent présenter des listes transnationales aux électeurs sur l'ensemble du territoire de l'UE renforcerait considérablement le rôle des partis politiques européens. Ils deviendraient explicitement responsables de la sélection des candidats transnationaux et pourraient mener une campagne électorale plus visible à l'échelle de l'UE sur la base d'un manifeste commun. Ces plates-formes politiques gagneraient donc en importance et auraient le potentiel d'« européeniser » les débats électoraux et de servir de principes directeurs pour le travail législatif du groupe correspondant au Parlement européen. Toutefois, il n'y a pas encore d'accord en la matière entre familles politiques ni entre institutions européennes et États membres.

Deuxièmement, les règles de financement stipulent explicitement que les subventions européennes « ne doivent pas être utilisées pour le financement direct ou indirect d'autres partis politiques, et en particulier des partis ou candidats nationaux ». Une telle disposition – en particulier l'interdiction du financement direct – semble certes raisonnable afin d'éviter que les Europartis ne transfèrent leurs subventions européennes directement à leurs partis membres nationaux afin d'influencer le résultat des élections nationales. Le risque existe que les partis européens ne deviennent rien de plus que des plateformes pour la distribution de ressources de campagne, reflétant les organisations de partis au niveau fédéral aux États-Unis. Toutefois, l'interdiction de soutien – surtout indirect – aux partis nationaux limite fortement la capacité des partis européens à faire campagne dans le cadre des élections européennes et crée une incertitude juridique. Si la définition de « financement direct » est claire – le transfert d'argent des partis européens vers les partis nationaux – celle du « financement indirect » laisse plus de place à l'interprétation, d'autant plus que les partis et fondations politiques européens sont autorisés à co-organiser des événements ou des activités avec des partis ou fondations nationaux. Pourtant, les activités conjointes qui sont (principalement) financées par le parti européen et qui profitent au parti national peuvent effectivement être considérées comme un soutien indirect et donc une utilisation abusive des fonds européens. Par exemple, même les formations organisées par un parti ou une fondation européenne auxquelles assistaient des politiques nationaux ont été considérées comme une forme de soutien indirect. Par conséquent, les Europartis doivent faire preuve de prudence

lorsqu'ils font campagne avec leurs partis membres, et les rassemblements communs, les affiches portant à la fois le logo du parti européen et celui du parti national ou une tournée de campagne commune ont été évités. Dans le même temps, les partis politiques européens ne peuvent participer directement aux élections européennes que par le biais de leurs membres nationaux, et la séparation des activités de campagne n'est pas toujours un exercice simple.

L'interdiction du soutien (in)direct s'applique non seulement aux partis nationaux mais aussi aux candidats nationaux, y compris dans le cadre des élections européennes. Cela a une implication majeure : les partis politiques européens peuvent bel et bien effectuer des dépenses de campagne pour leur Spitzenkandidat dans chaque État membre, à l'exception du pays où il a été placé sur la liste électorale pour les élections européennes. Par exemple, lors des élections de 2014, le PSE n'a pu financer aucune activité de campagne pour son candidat principal Martin Schulz en Allemagne, car il était sur la liste des candidats de leur parti membre, le SPD. En conséquence, toutes les activités de campagne en Allemagne auxquelles Martin Schulz a participé ont dû être payées directement par le SPD.

Troisièmement, même si les partis politiques européens déploient des activités électorales, ils sont confrontés à une pléthore de règles nationales divergentes en matière de campagne (financement), puisqu'ils doivent adhérer à ces dispositions nationales lorsqu'ils font campagne dans les États membres. Les pays de l'UE diffèrent largement dans la manière dont ils réglementent les campagnes électorales en termes de limites et de principes de dépenses, de début de la période de campagne officielle, de campagnes menées par des tiers et de plafonds et de règles concernant les recettes. Alors que certains États membres – comme le Danemark ou les Pays-Bas – ne réglementent pratiquement pas les campagnes politiques, d'autres pays – comme la Croatie, l'Irlande, la Roumanie ou la Slovaquie – ont mis en place des règles très strictes. Selon un rapport d'évaluation des élections européennes de 2019, dix États membres de l'UE n'autorisent même pas le financement des campagnes nationales des partis politiques européens lors des élections au Parlement européen (Election Watch, 2019). En d'autres termes, quand bien même la porte des campagnes conjointes entre partis européens et nationaux serait ouverte au niveau européen, de nombreux États membres l'ont fermement verrouillée de leur côté.

Malgré ce tableau relativement sombre, les partis européens et leurs membres ont quelques cartes à jouer en vue des scrutins de 2024 et

2029. Les partis européens doivent continuer à démontrer leur intérêt pour leurs membres afin de contrer le désintérêt (relatif) des partis nationaux pour leurs activités et ce qu'ils ont à leur offrir. Comme le note un interviewé (PVE, 9 septembre 2022), le parti européen doit démontrer sans cesse son intérêt pour exister, au sein de l'espace public européen mais aussi et surtout au sein des espaces politiques nationaux. Les partis européens jouent également un rôle essentiel de soutien aux nouveaux partis. Ensuite, trois outils pourraient offrir une visibilité accrue aux partis politiques européens. Comme nous l'avons déjà évoqué, **les listes transnationales** constitueraient un pas vers plus d'influence pour les partis européens. Cela forcerait l'intérêt des partis nationaux puisque « le parti européen aurait un réel pouvoir et cela changerait la donne » (entretien PVE, 9 septembre 2022). Le succès de Volt et de Diem25 démontre qu'il y a un potentiel de mobilisation transnationale sous-exploité actuellement. Ensuite, le processus des **Spitzenkandidaten** entamé en 2014 pourrait être poursuivi et amélioré, si chaque famille politique décide de présenter un candidat influent, charismatique et qui bénéficierait du soutien non seulement du parti politique européen mais de chacun de ses membres dans les différents Etats. Les représentants des principales familles politiques semblent s'accorder sur l'importance de la personnalisation pour accroître l'intérêt des citoyens envers la politique européenne (entretien PPE, Bruxelles, 10 novembre 2022) : « que chaque parti au niveau européen ait un visage pour les représenter » (entretien S&D, par téléphone, 26 octobre 2022). Il est toutefois peu probable que l'ensemble des réformes soient adoptées et mises en œuvre pour les élections 2024 et l'horizon 2029 paraît plus raisonnable tant pour un mécanisme de Spitzenkandidaten qui fonctionne que pour des listes transnationales ou pour un nombre réduit de sièges au PE. Enfin, la visibilité des Euro-partis pourrait être améliorée à court terme via **l'inclusion systématique de leur logo et programme dans tout le matériel de campagne de leurs partis membres**. Cela permettrait d'affirmer son appartenance à une famille politique européenne mais aussi de contribuer à une meilleure identification des acteurs en présence pour les citoyens.

Bibliographie

- Anglmayer, I. (2021), *Statute and funding of European political parties under Regulation 1141/2014*, EPRS, European Parliament.
- Auel, Katrin, and Guido Tiemann (2020) *Europeanising European Public Spheres*, Brussels : European Parliament.
- Benedetto, Giacomo (2008) Explaining the Failure of Euroscepticism in the European Parliament. In : *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism : Volume 2 : Comparative and Theoretical Perspectives*, Aleks Szczerbiak and Paul Taggart (eds.), Oxford University Press, 127-150.
- Bressanelli, Edoardo (2014) *Europarties After Enlargement : Organization, Ideology and Competition*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Bressanelli, Edoardo (2022), "Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations", étude pour la commission AFCO, Parlement européen
- Caamano, J, Casal Bértoa, F. (2020), « Are Anti-Political-Establishment Parties a Peril for European Democracy? A Longitudinal Study from 1950 till 2017", *Representation*, 56(3) :387-410.
- Cicchi, Lorenzo (2021), "Europeanising the elections of the European Parliament", étude pour la commission AFCO, Parlement européen
- Chiaromonte, A., Emanuele, V. (2015). "Party system volatility, regeneration and deinstitutionalization in Western Europe (1945-2015)". *Party Politics*, 23(4) : 376-388
- Christine Verger (2018), "Listes transnationales, une opportunité politique pour l'Europe, des obstacles à surmonter", Institut Jacques Delors, <https://institutdelors.eu/publications/listes-transnationales-une-opportunite-politique-pour-leurope-des-obstacles-a-surmonter/>
- Chrysogelos, Angelos (2017) Transnational European Party Federations as EU Foreign Policy Actors : The Activities of Europarties in Eastern Partnership States. *Journal of Common Market Studies* 55 (2) : 257-274.
- Chrysogelos, Angelos (2021) Europarties in the Neighbourhood : How Transnational Party Politics Bind Eastern Europe and the Western Balkans to the EU. *Comparative European Politics* 19 (1) : 77-93.
- Cordero, G., & Simón, P. (2015). "Economic crisis and support for democracy in Europe". *West European Politics*, 39(2) : 305-325

- Dakowska, Dorota (2009). Networks of foundations as norm entrepreneurs : Between politics and policies in EU decision-making. *Journal of Public Policy*, 29(2), 201-221.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices : The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford : Oxford University Press
- Day, Stephen, and Jo Shaw (2006) Developing Political Parties in the European Union : Towards a European Party Statute. In *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, ed. K.D. Ewing and Samuel Issacharoff, 293–320. Oregon : Hart Publishing.
- Delwit Pascal, Kùhlaci Erol et Van de Walle Cédric (2001), *Les Fédérations Européennes de Partis. Organisation Et Influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- De Winter, Lieven and Margarita Gomez-Reino Cachafeiro (2002) European Integration and Ethnoregionalist parties, *Party Politics* 8(4), 483-503.
- Dietz, Thomas (2000) Similar but Different? The European Greens Compared to Other Transnational Party Federations in Europe, *Party Politics* 6(2), 199-210.
- Drachenberg, Ralf (2022), *European political parties and the European Council. A pattern of ever closer coordination?*, EPRS
- Dunphy, Richard (2004) *Contesting Capitalism? Left Parties and European Integration*. Manchester University Press.
- Election Watch (2019) Elections to the European Parliament 23-26 May 2019 : Election Assessment Mission Final Report
- FEPS (2022), *Transforming the Political Union : Reinforcing europarties ahead of the European elections*,
- Gagatek, Wojciech, & Van Hecke, Steven (2014). The development of European political foundations and their role in strengthening Europarties. *Acta Politica*, 49(1), 86-104.
- Hamřík, Lukáš, and Petr Kaniok (2019) Is It All About European Democracy? The Motives Behind the Institutionalisation of the Spitzenkandidaten Procedure. *Journal of Contemporary European Research* 15 (4) : 354–377.
- Hix, Simon and Christopher Lord (1997) *Political Parties in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Hobolt, Sara (2014) A Vote for the President? The Role of

- Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections. *Journal of European Public Policy* 21 (10) : 1528–1540.
- Jadot, Clément, Kelbel, Camille (2017), “‘Same, same, but different’ Assessing the politicisation of the European debate using a lexicometric study of the 2014 Euromanifesto”, *Politique européenne*, 55/1 : 60-85
- Jansen, Thomas and Steven Van Hecke (2011) *At Europe’s Service : The Origins and Evolution of the European People’s Party*, Springer.
- Johansson, Karl Magnus 2009. “The Emergence of Political Parties at European Level : Integration Unaccomplished,” Springer Books, in : Lars Pehrson & Lars Oxelheim & Sverker Gustavsson (ed.), *How Unified Is the European Union?*, chapter 10, pages 157-178, Springer.
- Johansson, Karl Magnus (2016), “Europarty Influence and Its Limits : The Case of the European People’s Party and the Amsterdam Treaty”, *Journal of European Integration*, Vol. 38 :1, 2016
- Johansson, Karl Magnus (2016), The role of Europarties in EU treaty reform : Theory and practice *Acta Politica*, Vol. 52 :3, 2016.
- Johansson, Karl Magnus, Raunio, Tapio (2019), Political Parties in the European Union, *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*
- Johansson, Karl Magnus, Raunio, Tapio (2022), “Shaping the EU’s Future? Europarties, European Parliament’s Political Groups and the Conference on the Future of Europe”, in Arhens Petra et al., *European Parliament’s Political Groups in Turbulent Times* (pp.173–197) Palgrave Macmillan
- Klüver Heike et Rodon Toni (2013), “Explaining Policy Position Choice of Europarties : The Effect of Legislative Resources”, *British Journal of Political Science*, vol. 43, n°3, p. 629-650
- Kostadinova, Petia, et Magda Giurcanu (2020). “Europarties’ election pledges and European Commission legislative priorities : An assessment of their overlap.” *Party Politics* 26, no. 6 : 795-806.
- Kostadinova, Petia, et Magda Giurcanu (2018). “Capturing the legislative priorities of transnational Europarties and the European Commission : A pledge approach.” *European Union Politics* 19, no. 2 : 363-379.
- Lamassoure, Alain (2004), *Histoire secrète de la Convention européenne*, Albin Michel
- Lightfoot, Simon (2005) *Europeanizing Social Democracy? : The Rise of*

the Party of European Socialists, Routledge.

Marsh, Michael (2020) European Parliament Elections as Second-Order National Elections. In *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, ed. Sylvia Kritzinger, Carolina Plescia, Kolja Raube, James Wilhelm, and Jan Wouters. New York : Routledge.

Nielsen, Julie Hassing, and Mark Franklin. 2017. The 2014 European Parliament Elections : Still Second Order? In *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections : Second Order or Second Rate?* ed. Julie Hassing Nielsen and Mark Franklin, 1–16. London : Palgrave Macmillan.

Olivier Costa et Pauline Thinus (2022), Spitzenkandidaten, oui ou non ?, Institut Jacques Delors, <https://institutdelors.eu/publications/spitzenkandidaten-oui-ou-non/>

Pittoors, Gilles (2022), “Parties between nations? Introducing the European multilevel party field”, UACES conference

Put, Gert-Jan, Steven Van Hecke, Corey Cunningham, and Wouter Wolfs (2016) The Choice of Spitzenkandidaten : A Comparative Analysis of the Europarties’ Selection Procedures. *Politics and Governance* 4 (1) : 9–22.

Sigalas, E. et J. Pollak (2012) “Political Parties at the European Level : Do they Satisfy the Condition of Programmatic Convergence”, in Kröger, S. and D. Friedrich (eds.) *The Challenges of Democratic Representation in the European Union*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, pp. 23-40

Van Hecke, Steven, and Wouter Wolfs (2018) 25 years of Spitzenkandidaten : what does the future hold?, *Wilfried Martens Centre of European Studies*.

Van Hecke, Steven, Andrione-Moylan, Alex, Brack, Nathalie, Day, Stephen, Gagatek, Wojciech, van Haute, Emilie, Hertner, Isabelle, Johansson, Karl Magnus, Lavrelashvili, Teona, Pittoors, Gilles and Wolfs, Wouter (2018). Reconnecting European political parties with European Union citizens. *Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens*, pp.1-71.

Wolfs, Wouter (2022) *European political parties and Party Finance Reform : Funding Democracy?*, Palgrave Macmillan.

Wolfs, Wouter, and Smulders, Jef (2018). Party finance at the level of the European Union–Party finance reform to vitalize the EU’s

protoparty system?. In *Handbook of political party funding* (pp. 182-202). Edward Elgar Publishing.

Wolfs, Wouter, and Steven Van Hecke (2019) The Liberals in Europe : The Alliance of Liberals and Democrats for Europe. In *Liberal Parties in Europe*, ed. Emilie van Haute and Caroline Close. London : CRC Press.

Wolfs, Wouter, Gert-Jan Put, and Steven Van Hecke (2021) Explaining the Reform of the Europarties' Selection Procedures for Spitzenkandidaten. *Journal of European Integration* 43 (7) : 891-914.

L'Institut Jacques Delors est un laboratoire d'idées dont la vocation est de faire avancer l'intégration européenne. Fondé par **Jacques Delors** en 1996 sous le nom de Notre Europe, ses travaux s'inspirent de son oeuvre unificatrice pour le continent. Think tank indépendant, établi à Paris, son équipe travaille étroitement avec le Jacques Delors Centre (Hertie School) à Berlin, initié en 2014, et depuis 2020 avec Europe Jacques Delors à Bruxelles, qui y assure leur représentation commune.

La double vocation de l'Institut Jacques Delors est de susciter, charpenter et diffuser des idées pour unir l'Europe, à partir d'analyses et de réflexions, ainsi que de stimuler et nourrir le débat citoyen sur la construction européenne. Pour cela, notre think tank se situe aux carrefours des mondes universitaire, politique et médiatique, avec lesquels il dialogue et interagit.

À travers son site, son infolettre et un influent réseau, l'Institut Jacques Delors diffuse un éventail de **publications**, qui couvrent les grands sujets de l'intégration européenne. Les rapports dessent un état des lieux de référence sur une grande thématique afin d'en clarifier les enjeux et de proposer des orientations stratégiques. Les policy papers analysent un problème européen pour avancer des recommandations réalistes et proposer des pistes nouvelles. Les décryptages donnent avec pédagogie les clés de compréhension d'une question européenne. Les blogposts offrent un point précis sur un thème d'actualité.

L'Institut Jacques Delors organise de nombreux **événements** des dialogues citoyens destinés au grand public, des conférences et des webinaires portant sur les thèmes d'actualité et des séminaires d'experts. Les membres de notre équipe et de nos instances sont très souvent invités à intervenir dans des événements organisés en France et dans divers pays de l'UE et au-delà.

L'Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **Enrico Letta**, ancien Président du Conseil des ministres italien, qui a succédé à **António Vitorino**, **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à **Jacques Delors**. Notre directeur, Sébastien Maillard, anime une équipe européenne composée d'une vingtaine de membres.

Les instances de l'Institut Jacques Delors sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de l'orientation et de l'impulsion de nos travaux, suivis par notre bureau.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site** rénové et via les **réseaux sociaux**. Nous agissons en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Achévé d'imprimer
sur les presses de l'Imprimerie des Hauts-de-Vilaine,
Châteaubourg, mai 2023.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors