

Fédéraliser les partis politiques d'Europe

Note de réflexion. Février 2016

Par Pierre Jouvenat

Commission « Questions institutionnelles et sociales »



Le Parlement européen. Photo Michal Sängner 2008 Creative Commons

Table des matières

L'enjeu.....	3
Problématique.....	3
Européaniser les partis nationaux	5
Quelle action pour les fédéralistes ?	6
Renforcer les partis politiques au niveau européen	6
Quelle action pour les fédéralistes ?	9
Évoluer vers des partis politiques transnationaux.....	9
Quelle action pour les fédéralistes ?	11
Le <i>système</i> partisan transnational	11
Une chance à saisir : Les élections européennes	13
Rappel des objectifs des tentatives de réforme électorale	13
Faut-il une circonscription unique européenne ?.....	15
Élection fédérale : de quoi s'agit-il ?	17
Pour une nouvelle stratégie	20
Quelle action pour les fédéralistes ?	24
Conclusion	24
L'auteur	25
Contact	25

L'enjeu

Les partis politiques ont un rôle central à jouer dans l'animation d'un **espace citoyen de délibération et de participation politiques**. La construction européenne nécessite donc des partis politiques transnationaux capables de **mobiliser l'opinion publique sur les enjeux européens**, favorisant ainsi la création d'une **société civile européenne**. Dans la perspective d'une Europe fédérale, un système partisan transnational, composés de partis eux-mêmes organisés selon une structure fédérale, et au sein duquel existe une compétition pour participer à des élections et influencer sur les orientations politiques de l'Union, est le pendant indispensable à la réforme des institutions.

Problématique

On a souvent dénoncé les conditions très insatisfaisantes dans lesquelles se déroulent les élections au Parlement européen : campagnes électorales instrumentalisées par les partis politiques nationaux pour des objectifs de politique nationale ; information insuffisante, voire désinformation, sur les véritables enjeux du scrutin ; absence d'acteurs européens dans la campagne ; pratiques contestables pour l'investiture des candidats, etc. Or, hormis le fait que ces élections sont considérées comme étant de second ordre en raison de l'euroscepticisme ambiant, cet état de fait n'est que le symptôme d'une problématique beaucoup plus large, à savoir l'immense cacophonie qui règne au sein des partis politiques à l'échelle européenne : extrême complexité des affiliations entre partis nationaux et partis européens ; faiblesse de ces derniers ; fortes divergences de thèses entre partis nationaux affiliés au même parti européen, etc., ce qui rend quasiment impossible tout débat structuré sur des enjeux européens.

Plutôt que de se focaliser sur de pénibles et forcément timides réformes de la loi électorale de l'Union européenne, il est nécessaire de s'attaquer aux racines du mal. À ce jour, seuls le milieu associatif et quelques *think tanks* occupent l'espace citoyen de délibération politique au niveau européen. Les partis politiques y sont totalement absents, alors que ce sont eux qui détiennent la clé des élections européennes.

On était en droit de penser que le transfert de nombreux domaines de décision des États aux institutions de l'Union européenne serait

susceptible de provoquer un phénomène d'eupéanisation des partis politiques nationaux. Il n'en a rien été. Pour l'heure, les États cherchent à maintenir leur influence par le biais de postes clés obtenus dans l'administration bruxelloise, et accessoirement auprès des groupes parlementaires au Parlement européen. Les partis politiques au niveau européen, historiquement issus d'associations de partis nationaux disparates et dont l'idéologie est fluctuante, sont restés essentiellement des conglomerats de ces partis. Ils s'intègrent dans la logique intergouvernementale de l'Union européenne en organisant notamment des réunions des décideurs politiques nationaux en amont des sommets européens et des réunions du Conseil de l'Union européenne. Ils ne sont ni un laboratoire d'idées, ni une force militante. Leur rôle ne pourra se renforcer que lorsqu'une logique partisane transnationale aura vu le jour au sein des institutions de l'Union européenne. Quant aux partis nationaux, qui pour l'heure restent maîtres de l'élaboration des grandes stratégies politiques, ils ne seront incités à donner une dimension européenne à leur action que lorsque les décisions politiques sur les questions de portée européenne seront effectivement prises au niveau européen.

Cela ne nous empêche pas de nous positionner dès à présent sur le moyen et long terme et de réfléchir à un processus susceptible de donner au système partisan une véritable dimension européenne. Le sujet fait l'objet de nombreuses études (Mair, Bardi, Hix, Bartolini...) et d'une grande controverse quant à la nature et aux conditions de fonctionnement d'un système partisan transnational. Cette note de réflexion s'inspire plus simplement d'un rapport de l'Institut universitaire européen commandité par la Direction générale des politiques internes du Parlement européen : [*How to create a Transnational Party System*](#) (2010). Nous en tirons la conclusion qu'il faut, dans un premier temps, œuvrer simultanément à l'*eupéanisation des partis nationaux* (intégrer davantage les questions européennes dans l'action des partis) et au *renforcement des partis au niveau européen*. Ceci est la condition nécessaire à une évolution, qui devrait se faire naturellement mais qui sera forcément lente, vers l'émergence de *partis politiques transnationaux* organisés selon une structure fédérale. L'objectif ultime est la création d'un véritable **système partisan transnational**, au sein duquel les partis interagissent entre eux de manière concurrentielle pour la conquête d'un pouvoir. Nous en sommes aujourd'hui très loin, un tel pouvoir n'existant tout simplement pas.

Européaniser les partis nationaux

Les partis politiques nationaux restent peu ouverts au débat sur les sujets de portée européenne qu'ils approchent à travers le prisme de l'espace public national, quand ce n'est pas au travers d'un discours anti-européen (« c'est la faute à l'Europe »). Leur action militante demeure centrée sur les rivalités internes, souvent locales. Ceci a pour fâcheuse conséquence de renforcer dans l'opinion publique le sentiment de repli sur soi et de freiner l'émergence d'une société civile européenne. Or, *« seuls les partis nationaux sont en mesure de donner une assise de représentativité locale et citoyenne à l'Europe. »*

La citation est tirée d'une récente étude : [Européaniser nos partis nationaux](#), émanant d'un groupe de travail coordonné par EuroCité et la Fondation Jean Jaurès. Cette étude est non seulement une analyse pertinente des manquements actuels et des enjeux, mais elle comporte bon nombre de recommandations pratiques à l'intention des partis, tant nationaux qu'européens. Centrée sur la famille socialiste, elle est néanmoins extrapolable à l'ensemble des partis.

L'eupéanisation des partis nationaux suppose :

- a) Des dispositions organisationnelles internes pour intégrer la dimension européenne dans l'action militante du parti.
- b) L'élargissement du discours politique aux questions européennes : parler davantage d'Europe dans les débats publics et intégrer la dimension européenne dans la propagande du parti (site internet, newsletters...). Ceci implique la définition d'une position militante claire quant à ce que l'Europe doit être et ce qu'elle doit faire.
- c) Le renforcement des liens avec le parti politique au niveau européen auquel il est rattaché, ainsi qu'avec les autres partis nationaux de la même famille politique : échange accru d'informations et d'expertise, soutien mutuel à des actions militantes, etc. Ces liens doivent avoir une triple dimension : idéologique, programmatique, et opérationnelle.
- d) S'agissant plus particulièrement des élections européennes :
 - l'investiture de personnalités portant un projet européen, selon une procédure démocratique, au contraire des décisions d'états-majors privilégiant les lots de consolation. Encouragement à



l'investiture de candidats ressortissants d'autres États membres.

- Une propagande électorale centrée sur le manifeste adopté lors du congrès européen du parti, toute référence à des enjeux autres que ceux relevant de la compétence du Parlement européen étant exclue.
- Une grande visibilité donnée au parti affilié au niveau européen (participation aux meetings électoraux, aux débats télévisés), et notamment à son *Spitzenkandidat*.

Quelle action pour les fédéralistes ?

- Établir des **contacts** avec les principaux partis politiques nationaux (à l'exclusion des partis ouvertement europhobes) pour une première action de sensibilisation et pour faire un état des lieux précis quant au degré d'eupéanisation de chacun des partis. Privilégier les contacts individuels (plutôt qu'une table ronde réunissant tous les partis) avec les cadres susceptibles d'exercer une influence à l'interne. Le moment opportun sera le lendemain de l'adoption du texte définitif de la révision de l'Acte électoral de l'Union européenne, soit avant la transposition dans la loi nationale pour laquelle les partis exerceront leur influence.
- Compte tenu des enseignements de ces contacts, diffuser un **appel** à tous les partis contenant des recommandations communes. Le contenu de cet appel devra s'inspirer largement de l'objectif ultime, à savoir la création d'un système partisan européen intégré.

Renforcer les partis politiques au niveau européen

Les partis politiques européens: le chaînon manquant, relevait pertinemment en 2011 Julian Priestley, ancien Secrétaire général du Parlement européen : Plus récemment, le même auteur co-signait, toujours chez l'Institut Jacques Delors, un appel : Les partis politiques européens : Tirer des enseignements de 2014, se préparer pour 2019. Cette dernière publication est certes centrée sur l'expérience des *Spitzenkandidaten*, mais elle constitue un excellent examen critique de ces partis à un tournant majeur de leur développement.

« Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de

l'Union » (article 10, para.4 du Traité). Seuls ces partis peuvent assurer un lien direct avec les citoyens et donc contribuer à l'émergence d'une « société civile européenne », inexistante aujourd'hui. Les groupes parlementaires apparentés n'ont pas pour vocation de le faire.

Un nouveau règlement relatif au statut et financement des partis politiques européens entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Très technique, ce règlement définit les conditions de l'obtention de la personnalité juridique européenne, les règles de gouvernance et de transparence, et les modalités de financement, y compris des contributions accrues de l'Union européenne, notamment pour les élections européennes. Sur le plan institutionnel et opérationnel qui nous intéresse ici, les conditions d'accès aux fonds publics favorisent les partis ayant le plus grand nombre de partis membres nationaux et de sièges au Parlement européen, les incitant ainsi à former des réseaux idéologiques plus larges. L'article 13 stipule que « *les partis politiques européens... jouissent de la reconnaissance et de la capacité juridiques dans l'ensemble des États membres* », une disposition qui peut être déterminante pour leur donner de la visibilité au plan national, tout comme l'article 31 qui stipule que « *les partis politiques européens peuvent prendre toutes les dispositions utiles pour informer les citoyens de l'Union des liens qui unissent les partis politiques nationaux, leurs candidats et les partis politiques européens concernés* ». Ce nouveau règlement est une chance à saisir pour en optimiser les effets aux niveaux européen et national.

Car aujourd'hui les partis européens ne remplissent nullement leur rôle pour les raisons suivantes :

- Leur capacité actuelle se limite à organiser réunions et congrès, ou encore échanger des informations. Au cours des dernières années, ils ont dû gérer l'intégration des partis des nouveaux États membres. Ils sont ainsi dans une logique plus institutionnelle que militante.
- Leurs moyens humains et financiers sont encore extrêmement faibles. Les centres d'expertise se situent au niveau des groupes parlementaires apparentés, qui disposent de cinq à six fois plus de ressources.
- En l'absence d'intégration militante avec les partis nationaux, leur représentativité citoyenne est contestable. Le statut de membre

individuel, qui leur permettrait de développer un espace de délibération au niveau européen, est encore embryonnaire ¹.

Il s'agit pour les partis européens :

- d'être plus visibles, plus transparents, et plus démocratiques (en organisant par exemple des primaires pour la désignation de leur candidat à la Présidence de la Commission) ;
- de développer et renforcer le statut de membre individuel, y compris l'institution d'un droit de vote lors des congrès ² ;
- de renforcer leurs moyens pour traiter des questions thématiques ; ce sont eux qui devraient définir les orientations politiques de leurs groupes respectifs au Parlement européen, et non l'inverse comme présentement ; capitaliser sur les capacités de leurs fondations politiques respectives ;
- de développer une capacité opérationnelle pour des campagnes électorales pan-européennes et pour peser dans le débat politique européen.

Il sera intéressant d'observer comment les partis existants vont s'organiser pour obtenir ce nouveau statut juridique européen. Cela pourrait conduire à des fusions. À voir également les conséquences de la non-obtention de ce statut pour certains (dont le Parti fédéraliste

1 Plusieurs partis européens ne sont cependant pas favorables à l'adhésion directe de militants, considérant, non sans raison, qu'elle n'est pas cohérente avec le principe fédéral. Au sein d'un État fédéral, un militant adhère à une section locale d'un parti (proche du terrain, là où on attend du militant qu'il exerce son action), et cette adhésion lui confère ipso facto le statut de membre du parti sans égard à sa couverture géographique. Les décisions sont cependant prises conformément à la hiérarchie institutionnelle du parti (par ex. assemblée de délégués), ce qui n'empêche pas l'organisation de débats ouverts à tous les membres au niveau fédéral, à titre consultatif.

2 Le parti ALDE est pionnier en la matière. L'adhésion à titre individuel n'est pas conditionnée à l'appartenance à un parti national. Les membres individuels ont leurs instances représentatives, deux délégués participant au congrès annuel avec droit de vote. Ils échangent largement sur une plate-forme internet organisée sur une base thématique, qui peut être considérée comme un exemple d'espace de délibération politique à l'échelle européenne.

européen, qui ne remplit pas les conditions relatives à la représentation). Le statut est aussi conditionné au respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne. Quid des partis xénophobes, dont le racisme est sous-jacent ?

La législation devra encore évoluer pour leur donner plus de pouvoir, notamment dans le sens de notre proposition pour les élections européennes et pour leur permettre de participer à d'autres campagnes pan-européennes, y compris lors de référendums (pour lesquels le règlement actuel ne donne pas accès aux aides financières).

Quelle action pour les fédéralistes ?

- Observer les initiatives prises par les partis pour la mise en œuvre du nouveau Règlement et, si opportun, proposer d'accompagner certaines d'entre elles dans le sens de nos propositions.
- Proposer le moment opportun une révision du Règlement pour donner aux partis au niveau européen une plus grande capacité d'action, notamment lors de référendums portant sur des questions européennes, et pour l'investiture des candidats aux élections européennes.
- À titre personnel, adhérer à l'un de ces partis en tant que membre individuel et participer à son action militante.

Évoluer vers des partis politiques transnationaux

Actuellement, les structures organisationnelles des partis connaissent les mêmes carences que les institutions de l'Union. Au niveau européen, les décisions sont prises par consensus, selon le plus petit dénominateur commun, comme dans le système intergouvernemental. Ainsi, par exemple, les manifestes adoptés en vue des élections européennes sont formulés en termes très généraux, et sont de ce fait très interchangeables d'un parti à un autre, ce qui n'est pas de nature à faciliter le choix des électeurs.

Les partis doivent évoluer vers davantage d'intégration. Celle-ci peut être réalisée par des interactions croissantes, aussi bien par le bas (*bottom-up*) que par le haut (*top-down*). Tout comme l'Union européenne, **les partis doivent s'organiser selon une structure fédérale.**

Cela est rendu difficile aujourd'hui par l'extrême complexité des affiliations entre partis nationaux et européens, et par le grand nombre et la diversité des partis nationaux. Deux d'entre eux (ou même plus) sont parfois affiliés au même parti européen (voir un état complet de ces affiliations dans un [document publié par la Fondation Robert Schuman](#) à l'occasion des élections de 2014). Mais surtout, il subsiste de fortes divergences de thèses, non seulement entre les partis européens et leurs contreparties nationales, mais aussi entre les partis nationaux affiliés au même parti européen. Ceci devrait évoluer naturellement au fil des ans vers davantage de convergences, si on multiplie les occasions de collaboration entre partis nationaux et européens, notamment les élections européennes, et si les partis créent des groupes de travail pour définir des lignes directrices communes. On peut même rêver d'une uniformisation des appellations, comme cela existe dans les États à longue tradition fédérale, rendant ainsi les choses beaucoup plus claires pour l'électeur.

Les divergences de thèses portent à la fois sur les choix politiques traditionnels (politique économique, sociale, environnementale ...) et sur la thématique européenne (plus ou moins d'Europe, modèle institutionnel), avec pour conséquence néfaste que chacun des principaux groupes apparentés au Parlement européen – plutôt définis, tout comme les partis dont ils émanent, selon le clivage gauche/droite – est composé de parlementaires divisés sur la thématique européenne (voir [article de David Soldini dans « Le Taurillon »](#)). Ceci à l'exception bien sûr des groupes constitués spécialement pour une action militante anti-européenne. Il incombe donc aux partis (et non aux groupes) de clarifier leur positionnement sur toutes les problématiques (mais est-ce possible ?).

Enfin, certains observateurs (dont David Soldini), invoquant la crise de légitimité des partis politiques nationaux, soulignent l'impossibilité de résoudre le problème démocratique européen en transposant au niveau européen les dysfonctionnements qui existent au niveau national.

Dans tous les cas, il ne doit pas y avoir, d'un côté, les partis au niveau européen et, de l'autre côté, les partis nationaux, réunis, comme c'est le cas aujourd'hui, par de vagues affiliations. Il faut au contraire fédérer ces

partis ³. Dès lors, toute initiative législative susceptible d'avoir une incidence sur l'organisation des partis, y compris bien sûr une révision de l'Acte électoral, doit veiller à ne pas favoriser un tel cloisonnement, voire opposer les partis entre eux, comme c'est un peu le cas de la proposition de circonscription électorale européenne unique.

Quelle action pour les fédéralistes ?

Il serait illusoire d'espérer avoir une quelconque influence sur l'évolution des lignes politiques des différents partis ainsi que sur leurs processus décisionnels. L'évolution vers davantage de convergences conduisant à la fédéralisation des partis ne peut être que le fait de ces mêmes partis. Néanmoins les milieux fédéralistes peuvent :

- Veiller à ce que la législation, tant au niveau européen que national, incite à cette évolution.
- Faire connaître notre position auprès des partis. Être notamment présent (c'est déjà le cas de l'UEF) lors des congrès européens qui réunissent tous les partis (européens et nationaux) de la même famille politique, si possible en animant un atelier. Être particulièrement vigilant à l'approche et lors du congrès (2018 ?) qui préparera les élections européennes de 2019 (adoption du manifeste, désignation des *Spitzenkandidaten*, organisation des campagnes électorales).

Le système partisan transnational

Un système partisan transnational requiert davantage que la simple existence de partis transnationaux. Tous les chercheurs s'accordent à penser que si les perspectives de création à moyen terme de partis transnationaux sont plutôt bonnes, celles de créer un système sont faibles dans le contexte institutionnel actuel de l'Union.

Il n'y a actuellement guère d'occasions offertes aux partis d'entrer en compétition. La Commission est dépolitisée, il n'y a pas de mandat

³ Plusieurs partis européens comptent parmi leurs adhérents des partis de pays non membres de l'UE. Il faudra accorder à ceux-ci un statut particulier de membre associé, sans droit de vote sur les résolutions relatives aux institutions et à la politique de l'UE.

gouvernemental à conquérir. Le Conseil européen ne relève pas du législateur européen. Au Parlement européen, les partis n'interagissent au travers des groupes qu'occasionnellement en vue d'obtenir les postes clés⁴. Les divergences de thèses au sein de partis affiliés, relevées plus haut, sont extrapolables s'agissant de l'interaction compétitive entre les partis des différentes familles politiques. Où doit se situer prioritairement le débat politique ? Sur le clivage gauche-droite ou sur l'intégration européenne elle-même ? C'est là toute la problématique de l'existence même du Parti fédéraliste européen. Ainsi, **on ne peut concevoir un véritable système partisan transnational que dans le cadre d'une Europe fédérale.**

Cependant, pour l'immédiat, l'étude de l'Institut universitaire européen entrevoit trois domaines d'activité potentielle susceptibles de permettre à des partis transnationaux d'être plus pro-actifs et interactifs :

- L'implication des partis européens dans le mécanisme de l'Initiative citoyenne européenne : il s'agit d'une activité transnationale ayant des implications politiques et supposant un engagement direct auprès des citoyens européens.
- La nouvelle formule de la subsidiarité qui permet aux parlements nationaux de s'opposer à un projet de législation européenne : la coordination des partis et des parlements nationaux d'au moins neuf, voire quatorze États membres peut être l'occasion d'exploiter les réseaux et les moyens de communication des partis européens, et par là même de les renforcer.
- Le processus de nomination du Président de la Commission : la désignation par chaque parti européen d'un candidat engendre une compétition si, contrairement à 2014, on assiste à une véritable campagne électorale européenne.

⁴ *Le PE est d'ailleurs lui-même peu politisé, si l'on fait abstraction des positions ouvertement europhobes. Les rivalités y sont moindres qu'entre partis nationaux dans les assemblées parlementaires nationales, où existe une dynamique d'opposition au gouvernement. Les interactions sont peu structurées, et il se forme des majorités à géométrie variable (consensus, grandes coalitions, et parfois clivage gauche/droite). Voir à ce sujet les études de [VoteWatchEurope](#). Par ailleurs, le militantisme des groupes est souvent guidé par le souci de renforcement collectif du PE vis-à-vis des autres institutions européennes.*

Le dernier point prendrait une tout autre dimension si, comme nous le proposons dans le chapitre suivant, les partis au niveau européen étaient directement impliqués dans les élections au Parlement, par l'investiture des candidats et la conduite de campagnes pan-européennes où s'affrontent les diverses tendances politiques.

Une chance à saisir : Les élections européennes

Les élections européennes représentent incontestablement la principale occasion pour des partis transnationaux d'interagir entre eux de manière compétitive. Malheureusement, la réforme électorale en cours de négociation entre le Parlement européen et le Conseil passe totalement à côté. La proposition du Parlement européen pour une circonscription commune n'a aucune chance d'être avalisée par le Conseil. Et dans le contexte actuel d'organisation des partis, elle pourrait même être contre-productive, comme nous le verrons ci-après. Reste l'article 3 sexies de la proposition du Parlement européen portant sur la visibilité des partis au niveau européen (logos sur les bulletins de vote, propagande électorale incluant le manifeste européen), mais cela est très insuffisant⁵. Il est donc nécessaire d'envisager d'ores et déjà une réforme plus ambitieuse.

Nous analysons ci-après quelles pourraient être les principales orientations d'une telle réforme, en limitant nos propositions aux seuls aspects des enjeux du scrutin, des acteurs des campagnes électorales, et des circonscriptions⁶.

Rappel des objectifs des tentatives de réforme électorale

Il existe une abondante littérature sur la problématique des élections européennes. Dans ses travaux, l'AFCO a exposé dans les détails les objectifs poursuivis par la réforme que le Parlement européen a pour

5 Voir à ce sujet la note de proposition d'action pour l'UEF : Réforme de la loi électorale de l'UE – Situation et mise en œuvre.

6 Ceci exclut notamment les questions d'harmonisation des pratiques électorales concernant le calendrier du scrutin, les seuils électoraux, l'âge minimum des votants et des candidats, l'égalité des genres, etc.

mandat de proposer. Ce qui suit résume très succinctement à la fois les propositions de l'AFCO et celles des milieux fédéralistes. Il s'agit de :

- a) Mettre fin à la situation actuelle caractérisée par des élections largement centrées sur des considérations de politique nationale, et donc tenir des élections davantage régies par la législation européenne, avec des acteurs européens, et un débat politique portant sur des enjeux européens.
- b) Lutter contre la faible participation en rendant plus claire la portée du vote de l'électeur, qui doit pouvoir faire son choix parmi des propositions de programmes européens ; combler le fossé qui sépare l'Union de ses citoyens, en réduisant l'écart entre démocratie supranationale telle qu'elle fonctionne de manière satisfaisante au Parlement européen et l'électorat aujourd'hui maintenu dans une dimension nationale, et créer ainsi une société civile européenne.
- c) Respecter le principe de base de la citoyenneté européenne qui accorde à chaque citoyen les mêmes droits, en uniformisant les procédures électorales à l'échelle de l'Union.
- d) Donner la possibilité aux partis politiques européens de s'émanciper de leur statut actuel d'agglomérat de partis nationaux disparates, de se présenter devant l'électorat avec un programme européen cohérent pour la législature à venir, et de se confronter entre eux sur la base de leurs programmes respectifs, acquérant ainsi davantage de visibilité ; concrétiser ainsi les nouvelles dispositions permettant à ces partis d'acquérir un statut juridique européen, avec des moyens financiers accrus pour mener campagne.
- e) Promouvoir des personnalités européennes pour la députation au Parlement européen, animées d'une ambition européenne, plutôt que des politiciens recalés de la politique nationale.
- f) Mettre un terme à la contradiction entre la distribution des sièges au sein du Parlement européen selon des quotas entre partis politiques nationaux et le Traité de Lisbonne qui stipule que les députés européens sont les « représentants de l'ensemble des citoyens de l'Union ».
- g) Faire en sorte que les têtes de liste des partis, qui sont aussi candidats à la Présidence de la Commission (les

Spitzenkandidaten), soient ainsi élus directement par les citoyens de l'Union.

Faut-il une circonscription unique européenne ?

Il a été jusqu'ici considéré par les tenants du fédéralisme que le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs est d'introduire une circonscription unique européenne permettant de proposer des candidats à l'élection au Parlement européen sur des listes transnationales.

Une proposition d'élire, dans un premier temps, 25 députés sur des listes transnationales a été avancée lors d'une première tentative de réforme électorale d'envergure examinée par l'AFCO en 2011 sous l'égide de Andrew Duff. Cette proposition a avorté en raison du manque de soutien du Parlement européen et de l'hostilité des États membres. Un second projet de réforme électorale a été élaboré au cours de l'année 2014. Soucieuse d'obtenir l'aval du Conseil, l'AFCO, dans sa nouvelle proposition, a écarté l'idée de la circonscription unique, mais le Parlement européen l'a réintroduite en plénière, au prix de douteuses tractations.

Andrew Duff intervient encore fréquemment dans le débat public pour soutenir sa proposition, dont la description la plus complète est contenue dans le document publié fin 2010 : [*La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen*](#). Cette proposition bénéficie de nombreux soutiens. Tous les mouvements fédéralistes y sont favorables. En novembre 2014, l'Assemblée fédérale du MEI a adopté une [*résolution*](#) portant à la fois sur le renforcement du rôle des partis politiques européens et la réforme électorale du Parlement, et dont le premier point est un soutien à la circonscription unique. Le Groupe Spinelli, dans sa proposition de [*Fundamental Law of the European Union*](#), en définit les bases légales (pages 273-280). La proposition reste d'autant plus d'actualité qu'elle est maintenant reprise par Guy Verhofstadt dans son rapport sur les *Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne* (pas encore rendu public).

Celle-ci présente pourtant plusieurs **inconvénients** :

- a) Telle que proposée, elle ne concernerait qu'une très faible proportion de députés, que l'on pourrait qualifier de « députés alibis » (témoins des bonnes intentions européennes), le système dans son ensemble ne changeant pas, la grande majorité des

députés étant toujours élus selon le processus électoral actuel, dominé par les considérations de politique nationale. On peut même craindre un renforcement du caractère national de l'élection : l'électeur disposant de deux voix (l'une pour une liste transnationale et l'autre pour une liste nationale), le risque est grand qu'il considère voter « européen » seulement pour une petite partie des députés, et donc « national » pour la majorité d'entre eux.

- b) Cette dualité, à savoir des listes séparées portées par des acteurs différents, risque d'opposer les partis européens et les partis nationaux les uns contre les autres, plutôt que les rassembler dans un même processus pour un objectif commun.
- c) L'électeur pourrait également être dérouté par une liste transnationale comportant des candidats lointains qui lui sont totalement inconnus.
- d) La dualité du système créerait deux catégories de députés, avec toutes les conséquences néfastes que l'on peut imaginer sur le fonctionnement du Parlement européen.
- e) L'investiture des candidats pourrait souffrir de bas calculs électoraux. Les partis seraient enclins à privilégier les candidats susceptibles de drainer un grand nombre de voix, donc originaires des grands pays. Des personnalités européennes éminentes, mais issues de petits pays, pourraient être exclues des listes (soit exactement le contraire de ce que veulent les partisans des listes transnationales). La première proposition de l'AFCO stipulait que les candidats devaient provenir d'au moins un tiers des États membres, ce qui était de nature à favoriser les candidats de grands pays susceptibles de réunir un grand nombre de voix. La nouvelle proposition du Parlement européen laisse la question ouverte.
- f) La circonscription unique n'a aucune chance d'être généralisée et donc étendue à l'ensemble des députés, car les États membres auraient alors de sérieuses inquiétudes quant à la répartition des sièges au Parlement européen du point de vue des « délégations nationales ». Cela signifierait *de facto* la fin des quotas nationaux, dont certains pourraient se réjouir, mais il faut bien admettre que les quotas alloués aux sous-entités territoriales en fonction de leur population existent dans tous les États fédéralistes.

Élection fédérale : de quoi s'agit-il ?

Il peut être utile dans ce contexte de faire référence à la procédure et aux pratiques électorales en vigueur dans quelques pays considérés comme des États fédéralistes.

Confédération helvétique

En Suisse, les électeurs se prononcent au sein de circonscriptions locales correspondant aux cantons, auxquels les sièges à la chambre basse (Conseil national, 200 sièges) sont attribués selon leur poids démographique, et qui disposent chacun de deux sièges à la chambre haute (Conseil des États). Les partis politiques sont organisés selon une structure fédérale, comme nous le préconisons : chacun des partis implantés à l'échelle « nationale » (terme utilisé pour l'entité la plus élevée) dispose d'instances nationales chapeautant les sections cantonales et locales. Le congrès ou une assemblée de délégués prend les décisions de portée nationale, qui s'imposent alors aux sections locales. S'agissant des élections fédérales (terme utilisé pour les élections), le congrès du parti adopte un programme, puis les campagnes électorales sont conduites dans les circonscriptions par les sections cantonales du parti. Ces campagnes peuvent alors être très différentes d'un canton à l'autre, selon les sensibilités et priorités locales, mais elles ne sont jamais en contradiction avec la ligne définie au niveau national (un parti cantonal en désaccord avec la ligne définie au plan national sur un thème particulier pourra par exemple occulter tout simplement ce thème dans sa campagne). Les sensibilités locales s'expriment beaucoup plus librement lors d'élections ou votations ⁷ cantonales ou communales, qui portent alors sur les compétences respectives. Mais généralement, il existe une grande cohérence dans le discours politique d'un parti aux différents niveaux de l'entité fédérale, et le citoyen qui adhère à l'idéologie d'un parti s'y retrouve quelle que soit la portée du vote. C'est ainsi que le peuple suisse, rompu à l'exercice de la démocratie, a appris à distinguer les enjeux de chaque scrutin.

⁷ Ces « votations » correspondent à ce qu'on appelle généralement « référendums » dans les autres pays. Elles découlent, dans la terminologie helvétique, d'une initiative populaire ou d'un référendum s'opposant à une loi votée par le Parlement.

Pour les élections fédérales, et dans le contexte du débat sur les circonscriptions au sein de l'Union européenne, il est intéressant de noter qu'en Suisse, aussi, les circonscriptions locales ont pour corollaire l'investiture des candidats par les sections cantonales des partis, ou par des partis n'ayant qu'une implantation locale. C'est le cas par exemple du Mouvement citoyens genevois ou de la Ligue des Tessinois (tous deux régionalistes/populistes). Mais le phénomène reste très marginal, contrairement au Parlement européen où siègent des députés investis par une myriade de partis nationaux. Cela tient tout simplement à la plus grande homogénéité du paysage politique suisse.

États-Unis d'Amérique

Il serait incohérent de ne pas faire référence ici aux États-Unis, ce pays étant souvent cité en exemple par les fédéralistes qui appellent de leurs vœux les « États-Unis d'Europe ». Mais si cela vaut pour les institutions, ça l'est moins pour les partis politiques, qui ont peu d'importance dans le débat public en dehors des élections. Les groupes de pression se substituent souvent aux partis dans la formation de l'opinion publique. En raison du bipartisme très prononcé, les courants internes au sein d'un parti, souvent contradictoires, sont nombreux, et les positions idéologiques peuvent être très différentes d'un État à l'autre. Cependant, il a été relevé que si en Europe les politiques nationales déterminent le vote concernant une institution supranationale (le Parlement européen), sans égard à la performance des élus de cette institution, cette incohérence (*mismatch*) existe aussi aux États-Unis, mais elle est inverse : les positions politiques du parti au niveau fédéral prédominent, les élections locales faisant peu cas des conditions locales et des performances des élus (Schleicher, 2011). Cela tient sans doute au fait que les élections fédérales sont les plus importantes.

L'intérêt de l'exemple américain réside surtout dans la personnalisation des campagnes, y compris pour les élections au Congrès, un candidat incarnant lui-même ses idées et son programme⁸, ce qui est un autre moyen de faciliter le choix de l'électeur qui est ainsi bien conscient des enjeux du scrutin. Cette personnalisation est encouragée par la très grande proximité des candidats. Pour l'élection à la Chambre des représentants

8 Dans l'exercice de son mandat, l' élu jouit d'une grande indépendance en raison de la faible discipline de parti.

(435 sièges), des districts électoraux de population approximativement égale élisent chacun un seul représentant. Cinq petits États ne désignent qu'un seul représentant, alors que la Californie a 53 districts. L'élection au Sénat (2 sièges par État) se fait pour chaque État au sein d'une circonscription électorale unique ⁹.

République fédérale d'Allemagne

L'Allemagne est aussi souvent citée en exemple par les tenants de la circonscription unique européenne, dont une des caractéristiques est de donner à l'électeur une deuxième voix. Lors des élections au Bundestag, chaque électeur dispose en effet de deux voix. Il donne sa première voix à un représentant local de proximité immédiate, dans l'une des 299 circonscriptions, la moitié des députés étant ainsi élus directement au scrutin majoritaire. La deuxième voix est attribuée à un parti pour l'attribution de l'autre moitié des sièges, selon le principe de la proportionnelle, au sein de circonscriptions régionales correspondant aux Länder. Au terme d'une procédure de calcul de la répartition des sièges entre partis extrêmement complexe tenant compte des deux niveaux d'élection (avec des « mandats de compensation » qui ont porté à 630 le nombre de députés pour la législature en cours), le contingent de chaque Land correspond à son poids géographique. Ainsi, tant la couverture géographique des circonscriptions que les quotas attribués aux *Länder* interdisent de comparer ces deux systèmes dits « à deux voix ».

Suite aux élections de 2013, en dehors des deux grandes familles politiques (CDU/CSU et SPD), seuls deux autres partis (*Die Linke* et Verts) sont représentés au Bundestag, en raison du seuil électoral de 5%. La question des seuils, tant pour les élections fédérales qu'européennes, est très sensible en Allemagne et suivie de près par la Cour constitutionnelle. Une problématique délibérément écartée dans notre réflexion. Il est par contre intéressant de relever, dans le contexte du débat européen concernant les *Spitzenkandidaten*, que l'électeur allemand est non seulement influencé par la personnalité des candidats (âge, sexe, milieu socio-professionnel...), mais il vote souvent en fonction de la personnalité qu'il

⁹ Même l'élection présidentielle, étant indirecte, résulte de scrutins distincts au sein des circonscriptions locales.

aimerait voir accéder à la chancellerie, le chef de gouvernement étant élu par les députés.

Autres exemples relatifs aux circonscriptions

Pour illustrer davantage la question des circonscriptions, on peut citer l'exemple du **Brésil**, où la Chambre des députés est composée de 513 représentants élus au sein de 27 circonscriptions correspondant aux 26 États et Brasília, la représentation par circonscription étant fonction de la population, sous certaines réserves (minimum ou maximum de sièges) d'ailleurs contestées. Mais le système le plus courant consiste à définir, pour la chambre basse, autant de circonscriptions à population sensiblement égale qu'il y a de sièges à pourvoir. C'est le cas, par exemple, du **Canada** (Chambre des communes, 338 sièges), de l'**Australie** (Chambre des représentants, 150 sièges), de l'**Inde** (Lok Sabha, 543 sièges).

Pour une nouvelle stratégie

On a vu dans les exemples d'élections fédérales ci-dessus que le système des circonscriptions locales est généralisé, seul leur découpage prêtant parfois à discussion. Il n'existe pas d'exemple de circonscription unique, même dans un très petit pays comme la Suisse. S'agissant du rôle et de l'organisation des partis politiques, la Suisse est l'exemple qui illustre parfaitement la pyramide fédérale que nous préconisons ici, basée sur le principe de subsidiarité. Bien que les candidats au Parlement fédéral soient investis par les partis cantonaux, qui contrôlent aussi totalement les campagnes électorales, l'enjeu du scrutin apparaît clairement à l'électeur, ceci grâce à la grande homogénéité des partis implantés à l'échelle du pays.

En Europe, nous sommes actuellement dans une situation très différente du fait de l'extrême diversité des partis politiques en présence. Par conséquent, **en l'absence de partis transnationaux, et ceci pour longtemps encore, il est nécessaire de recourir à une procédure électorale transitoire susceptible de donner aux élections au Parlement européen, dans les plus brefs délais, une dimension véritablement européenne**, tout en favorisant l'évolution souhaitée vers un système partisan transnational.

La circonscription unique européenne peut évidemment être considérée dans ce contexte, mais on a vu plus haut qu'elle n'est pas la panacée, loin de là. Surtout, elle n'est pas de nature à favoriser l'évolution vers la

fédéralisation des partis, bien au contraire. Il est donc nécessaire de réfléchir à une alternative.

Il est proposé ici **d’attribuer directement les votes aux partis politiques au niveau européen**, ceci en maintenant les quotas nationaux et les circonscriptions actuelles, ainsi que le rôle légitime des partis nationaux dans le processus et la propagande électorale. Mais dans les urnes, l’électeur voterait, en France et par exemple, « Parti populaire européen » et non « Les Républicains ». Il conviendrait également, aussi temporairement, de **leur accorder le pouvoir d’investiture des candidats**¹⁰, qui seraient néanmoins, dans la pratique, investis d’un commun accord entre partis nationaux et partis européens, ces derniers pouvant alors peser dans le choix de personnalités véritablement européennes, et de mettre fin à la dépendance des députés européens vis-à-vis des seuls appareils politiques nationaux.

Cette proposition a les avantages suivants :

- a) En premier lieu le pragmatisme : permettre aux États membres de garantir leurs quotas dans l’attribution des sièges au Parlement et de maintenir, du moins dans un premier temps, leurs pratiques électorales, fortement enracinées dans les appareils politiques et la population.
- b) L’électeur vote pour un parti reconnu au niveau européen et non un parti national, ce dernier assurant néanmoins la logistique des campagnes. C’est le parti européen qui met en avant le soutien de sa contrepartie nationale, soit exactement l’expression inverse de la notion d’affiliation de celle résultant de la proposition de réforme actuelle. Le transfert de *leadership* au profit des partis politiques européens dans la conduite des campagnes électorales est de nature à provoquer chez l’électeur le choc psychologique nécessaire pour l’amener à enfin comprendre quel est l’enjeu des élections et la portée de son vote. L’électeur votant pour un parti européen sur la

¹⁰ Dans un document récent traitant de “[*Partisan politics and electoral procedure at the European level*](#)”, Wilhelm Lehmann relève que les « Europarties may not nominate EP candidates ». De fait, ceci est mentionné dans le préambule du nouveau règlement (para.18), mais une telle restriction ne figure pas dans le règlement lui-même.



base du projet européen de ce parti, il devrait être moins influencé par la perception qu'il a du parti national affilié sur la scène politique nationale, réduisant ainsi le risque de vote sanction du gouvernement en place. Le risque de démobilisation de l'électeur confronté à un choix parmi des partis à consonance « étrangère » existe, certes, mais il peut être contré par une bonne campagne d'information par les médias.

- c) Comme dans le contexte d'une circonscription unique, chaque parti politique européen mène campagne dans tous les États membres. Il s'agit donc bien de campagnes pan-européennes, même s'il peut y avoir des différences selon les préoccupations thématiques prioritaires des États membres, et même si les élus sont issus de listes nationales.
- d) La distribution des sièges au Parlement européen se fait dorénavant selon les résultats obtenus non plus par les partis nationaux, mais par des partis européens, renforçant ainsi la légitimité du Parlement européen. Pour les députés, il y a un déplacement de la notion d'*accountability* vers le parti européen (étant entendu que les députés sont formellement redevables au citoyen!).
- e) Les élections sont ainsi européanisées pour l'ensemble des députés, et pas seulement pour ceux élus sur une liste pan-européenne. Accessoirement, l'homogénéité du Parlement européen est préservée.
- f) L'électeur se prononce pour des personnalités de proximité, mais identifiées à un programme politique européen.

Sur un plan pratique, le décompte des voix et l'attribution des sièges au Parlement européen se ferait selon le principe de **double proportionnalité** préconisé par le professeur Friedrich Pukelsheim lors des auditions d'experts tenues à l'AFCO le 4 décembre 2014, à savoir compte tenu à la fois des quotas nationaux et des voix obtenues par chacun des partis européens dans chaque État membre. Friedrich Pukelsheim, bien que mathématicien, présente sa proposition détaillée selon une approche stratégique et très politique dans le document : [*Future European Parliament Elections : Ten Steps Towards Uniform Procedures*](#).

Ce scénario permettrait d'atteindre tous les résultats attendus d'une réforme électorale, y compris par le biais de la circonscription unique. Cependant, la question sensible de l'élection du président de la

Commission mérite une attention particulière. Les tenants de la circonscription unique souhaitent parvenir incidemment à une élection directe par le peuple européen. Ils en font même le principal argument en sa faveur. Ils relèvent notamment, à titre d'exemple, que les citoyens britanniques qui auraient voulu se prononcer, en 2014, en faveur de la candidature de Jean-Claude Junker n'ont pas pu le faire, car ce dernier était le candidat du Parti populaire européen qui ne dispose d'aucune affiliation au Royaume-Uni. Or, tout change dès lors que les votes sont attribués à un parti au niveau européen. Les voix attribuées à un parti le sont aussi à son chef de file. La question peut donc très bien rester ouverte ¹¹. Il peut bien sûr être décidé que le chef de file du parti ayant remporté le plus de voix est *ipso facto* désigné chef du « gouvernement » (c'est l'interprétation donnée à la circonscription unique), mais cela devrait être exprimé explicitement. Alternativement, et c'est l'hypothèse la plus probable, les *Spitzenkandidaten* continueront de se profiler de la même manière qu'en 2014, conformément au Traité de Lisbonne, leur désignation par le Conseil devant prendre en compte les résultats des élections au Parlement européen. Ceci constitue un acquis qui ne sera pas remis en cause. Ainsi, comme dans l'exemple allemand cité plus haut, les électeurs pourront, s'ils le souhaitent, se prononcer en faveur d'un parti en fonction de la personnalité de son *Spitzenkandidat*.

La question de savoir si, dans le contexte des circonscriptions nationales, les députés peuvent représenter « l'ensemble des citoyens de l'Union », comme stipulé dans les Traités, suscite une autre controverse, toutefois sans conclusion définitive. L'origine, voire l'ancrage territorial des députés est une réalité qu'aucun état fédéral n'ignore (il y est fait référence dans les procès-verbaux relatant les interventions), et ceci ne constitue pas un obstacle majeur à une démocratie européenne. Alors que cette étiquette nationale est de nature à rassurer les gouvernements des États membres, rien ne démontre que les députés ainsi élus soient inaptes à défendre l'intérêt général européen. L'expérience montre que les députés votent selon leurs affinités politiques et non leur nationalité. Plus

11 Il a été question jusqu'ici de réformer la procédure d'élection au PE. Faut-il traiter la nomination du Président de la Commission par la bande, au risque de faire capoter tout projet de réforme, ou explicitement ? La pression aujourd'hui exercée au niveau du PE a des relents de bataille d'influence entre les institutions de l'UE.

importante est la question de l'investiture de candidats portant un projet européen.

Subsiste aussi la problématique, largement débattue à l'AFCO, des partis nationaux non affiliés à un parti européen, que l'on peut vouloir exclure ou non des élections européennes. Les principes démocratiques imposent pour le moins que des candidats puissent se positionner en tant que « indépendants ».

Quelle action pour les fédéralistes ?

- Adopter et diffuser une résolution sur le rôle des partis politiques dans la construction européenne, incluant des propositions d'ordre législatif et organisationnel.
- Concernant les élections européennes, mener une réflexion sur l'opportunité de continuer à centrer le débat sur la proposition de circonscription unique européenne, et adopter une position claire sur la stratégie à suivre pour une réforme ambitieuse de la loi électorale.

Conclusion

Le débat sur les élections européennes ne doit pas occulter un enjeu plus fondamental pour la construction européenne, celui du rôle des partis politiques, tant au niveau européen que national, dans l'émergence d'une société civile européenne. Les initiatives institutionnelles et législatives à venir devront intégrer cette dimension. S'agissant ainsi de la réforme électorale elle-même, il convient de démystifier la circonscription unique européenne et de dédiaboliser les listes nationales. La question essentielle n'est pas le découpage en circonscriptions, mais plutôt le projet qui est porté par les acteurs de la campagne électorale, ainsi que l'investiture des candidats.



L'auteur

Originaire de Suisse, État fédéraliste s'il en est mais absent de la construction européenne, Pierre Jouvenat a fait carrière dans les organisations internationales de Genève pour aider les pays en développement, par l'assistance technique, à tirer le meilleur parti des accords commerciaux. Aujourd'hui naturalisé français, il a été frappé par les dysfonctionnements des élections européennes.

Contact

Pierre Jouvenat
Bonneville (Haute-Savoie)
pierre.jouvenat@orange.fr
+33 6 22 31 23 29

À propos de l'UEF-France

L'Union des fédéralistes européens (UEF), est un mouvement consacré à la promotion d'une Europe démocratique et fédérale. Elle vise à rassembler les citoyens désirant travailler à l'édification de l'unité fédérale européenne, à catalyser des forces démocratiques en Europe et à stimuler le débat public sur le contenu politique du « projet européen ».

L'UEF fut fondée par des mouvements issus de la résistance au fascisme, notamment sous la direction de Altiero Spinelli en Italie et Henri Frenay en France. Créée à Paris en 1946, elle a participé à l'organisation du Congrès de La Haye, et à la création du Mouvement européen dont la vocation était de rassembler les associations « pro-européennes ».

La Commission « Questions institutionnelles et sociales »

Cette note est une publication issue de travaux menés dans le cadre de la Commission politique « Questions institutionnelles et sociales ». Au sein de l'UEF-France, les commissions, ouvertes à la participation de tous les adhérents, ainsi que des sympathisants ou à des membres d'associations partenaires, contribuent à l'étude des enjeux dont se préoccupent les fédéralistes européens. Elles organisent, en liaison avec le bureau exécutif ou les sections locales, des activités et des événements sur la base de leurs travaux.

www.uef.fr

Twitter : @UEF_France

Facebook : www.facebook.com/UEF.France/