

# Vers un espace politique européen : Les enjeux de la loi électorale européenne

*Olivier Costa et Pierre Jouvenat*

## Résumé

- > L'intégration européenne nécessite une transnationalisation du débat politique. À cette fin, les partis politiques, dont le rôle demeure essentiel dans les démocraties représentatives, doivent acquérir une dimension transnationale.
- > L'extrême émiettement idéologique qui prévaut au sein de l'Union rend improbable la création de véritables partis politiques transnationaux dans un avenir prévisible. Compte tenu du caractère *sui generis* de l'intégration européenne, il faut dans un premier temps renforcer les synergies entre les partis nationaux et européens existants.
- > Des incitations légales sont nécessaires. La loi électorale européenne doit non seulement favoriser un scrutin centré sur les enjeux européens, mais aussi encourager la transnationalisation des partis politiques. La proposition d'un système bi-dimensionnel pour la répartition des sièges au Parlement européen (jusqu'à ce jour dénommée "double-proportionnalité") apparaît la solution la plus prometteuse à cet égard.
- > Le système bi-dimensionnel préserve les prérogatives des États membres pour l'organisation des élections ainsi que le rôle primordial des partis nationaux dans le processus électoral. Cette approche entièrement 'bottom-up' apparaît politiquement acceptable.

l'échelle européenne, mais la discussion portait surtout sur les regroupements post-électoraux au sein des groupes parlementaires au PE, sans mention des affiliations préalables à un parti politique européen.

Cette faiblesse des liens entre partis nationaux et européens s'explique par l'attachement des premiers à leur primauté dans le contexte national et à leur indépendance, et par la prédominance historique des groupes parlementaires au PE sur les seconds. En effet, le PE, dont les pouvoirs ont augmenté au fil du temps, demeure dans le système institutionnel de l'Union européenne (UE) le seul lieu de réelle confrontation partisane. Les groupes disposent de moyens humains et financiers beaucoup plus importants que les partis européens, et c'est donc au sein des appareils des groupes que se sont développées l'expertise et la réflexion idéologique sur les questions européennes, voire la capacité d'influer auprès des autres institutions de l'UE. Ainsi, pour un parti national, le plus important est l'appartenance de ses élus à un groupe. Cela étant, les groupes parlementaires n'ont pas vocation à animer le débat public, et encore moins à mener les campagnes électorales. C'est là le rôle des partis, nationaux et européens. Le débat européen nécessite donc une transnationalisation des familles politiques, au-delà de ce que sont les actuels partis politiques européens, qui restent dans une logique plus institutionnelle que militante.

Depuis l'unique révision de l'Acte électoral en 2002, le PE, qui a le pouvoir d'initiative en la matière, a fait plusieurs propositions pour renforcer le caractère transnational des élections européennes (Costa 2016; Hrbek 2019). Un consensus existe au sein du PE et entre celui-ci et le Conseil pour faire figurer le double logo sur les bulletins de vote (parti national et parti européen auquel il est affilié) (Schleicher 2011). Mais cette réforme, votée en 2018, est toujours en attente de certaines ratifications nationales. De plus, elle semble insuffisante pour changer la

La campagne pour les élections au Parlement européen (PE) de 2019 a confirmé la faiblesse de l'espace politique transnational, les considérations de politique nationale restant dominantes. Traitant des enjeux européens, les partis politiques ont certes évoqué des alliances à

perception qu'ont les électeurs des élections européennes. Et, d'une manière plus fondamentale, ni la loi électorale, ni le règlement sur les partis politiques européens ne sont actuellement conçus pour une véritable transnationalisation de la politique.

Cette note envisage les moyens de soutenir l'européanisation des espaces politiques nationaux à court et moyen terme. Elle met l'accent sur la nécessité de favoriser les synergies entre partis nationaux et européens et d'accroître la visibilité de ces derniers. Saisissant l'opportunité de la révision de l'Acte électorale en cours au PE, elle avance une proposition de modification du mode de scrutin, et l'examine à l'aune des autres propositions actuellement en débat.

### Quelle transnationalisation possible ?

Dans les États fédéraux tels que les États-Unis, l'Allemagne ou la Suisse, des partis en nombre (encore) limité interagissent avec les institutions à tous les niveaux de la fédération, sous la même enseigne, du local au fédéral. Dans l'UE, compte tenu de la diversité des systèmes politiques nationaux, un tel niveau d'homogénéité est inconcevable dans un avenir prévisible (Westlake 2017). La création de partis transnationaux se heurte à l'existence de multiples logiques d'opposition. Au traditionnel clivage gauche-droite s'ajoutent des clivages au sujet du degré d'intégration souhaitable, des frontières de l'UE, de l'intégration différenciée, du rapport à la mondialisation ou encore des problématiques comme l'environnement, le budget, le social ou l'immigration. Par ailleurs, les partis sont peu incités à s'organiser pour agir collectivement au niveau européen, où leur capacité d'influence reste limitée.

Les chercheurs ont étudié la faisabilité d'un système partisan transnational à l'échelle de l'UE. S'il est possible de concevoir l'émergence de partis transnationaux, la mise en place d'un « système » est problématique (Bardi et al. 2010). Celui-ci requiert en effet un cadre général au sein duquel peut s'exercer une compétition politique, en particulier pour le contrôle d'un exécutif politique. Pour le moment, ce cadre n'est qu'embryonnaire. Le processus des *Spitzenkandidaten* est certes un premier pas : la Commission, si elle se politisait plus nettement, pourrait devenir l'expression d'une majorité politique. Mais la logique d'équilibre politique prévalant pour les autres postes clés (celui du président du PE mis à part) reste de nature intergouvernementale, et ne relève pas directement des partis.

Dans le contexte particulier de l'intégration européenne, la transnationalisation de l'action politique ne pourra se

faire que selon un processus dynamique, dont résulteront des affiliations partisans en constante évolution. Ce processus dépendra notamment du transfert progressif du pouvoir politique de l'échelle nationale à celle de l'Union; des divergences et convergences de vues sur les priorités thématiques, les choix programmatiques et le niveau d'action approprié; de la recomposition permanente des systèmes politiques nationaux ; et de la volatilité de l'électorat.

En sus de ces affiliations évolutives, chaque famille politique devrait à tout moment, et en particulier en amont d'une élection, disposer d'une structure transnationale visible, crédible et opérationnelle pour porter un message sur les enjeux européens. C'est une question de transparence démocratique vis-à-vis des électeurs, qui goûtent peu les alliances post-électorales opportunistes. Des instruments juridiques peuvent favoriser à la fois cette transparence et, à plus long terme, la transnationalisation des partis. Dans l'immédiat, la meilleure stratégie est d'encourager les synergies entre partis nationaux et européens existants.

### Partis politiques européens vs. partis transnationaux

Les partis politiques européens étant largement absents de la scène politique, il y a aujourd'hui un consensus pour les renforcer. Il faut cependant prêter attention à deux difficultés.

Premièrement, depuis le traité de Maastricht, on entend leur donner un rôle spécifique. L'article 10.4 du traité sur l'UE stipule que « les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union ». Par extension, on considère qu'ils doivent assurer un lien direct avec les citoyens européens, stimuler la mobilisation citoyenne sur les questions européennes, et plus généralement créer une société civile européenne (Van Hecke 2018). Or, une telle mission ne peut incomber exclusivement, et même pas principalement, aux partis européens. Les partis nationaux disposent d'un ancrage territorial, social et médiatique très fort, et sont les mieux placés pour donner une assise de représentativité locale et citoyenne à l'Union. Ainsi, il ne faut ni diaboliser ni marginaliser les partis nationaux, mais veiller à les européaniser.

Deuxièmement, dans le souci de renforcer les partis européens, il est généralement suggéré d'en faire des partis à part entière, des laboratoires d'idées en capacité d'animer le débat politique. Les promoteurs des partis européens estiment qu'ils devraient exister par eux-mêmes, et notamment avoir des adhérents directs, et

donc concurrencer les partis nationaux. Or, dans une perspective de transnationalisation de la politique, nous pensons qu'il faut au contraire renforcer les liens entre les uns et les autres.

Malheureusement, tant qu'il n'y aura pas de véritables partis transnationaux, la clarification des enjeux lors des élections européennes nécessitera de privilégier la visibilité des partis européens existants sur celle des partis nationaux. En effet, dans les fédérations abouties, les électeurs sont accoutumés aux élections et référendums à différents niveaux et la confusion des enjeux n'est pas un problème ; ce sont ainsi les sections locales des partis (eux-mêmes organisés sur le modèle fédéral) qui portent le débat sur les enjeux fédéraux. Dans le contexte de l'UE, il faut prendre acte des réticences des partis nationaux à sortir des débats strictement nationaux, et des tensions qui existent entre partis nationaux et européens. La clarification des enjeux ne peut donc passer que par une visibilité accrue des partis européens.

### **Une incitation légale : le mode d'attribution des sièges aux élections européennes**

Tant la visibilité des partis européens que le renforcement des synergies entre tous partis requièrent des incitations légales. Il convient donc de réviser la loi électorale européenne ainsi que le règlement sur les partis européens, pour favoriser une « mutualisation » des missions des partis européens et nationaux.

#### *La proposition d'un système bi-dimensionnel*

Lors d'une audition de la Commission des affaires constitutionnelles du PE (AFCO) en décembre 2014, des experts ont proposé la méthode dite de « double proportionnalité » pour répartir les sièges au PE (Pukelsheim et Oelbermann 2015; Pukelsheim 2017). Ils seraient répartis premièrement entre familles politiques directement à l'échelle européenne, en prenant en compte l'ensemble des votes exprimés, selon le principe « un citoyen, une voix » (« super-répartition »), puis entre États, dans la limite des quotas préétablis par la procédure de « composition du PE » (« sous-répartition »). C'est donc un système « bi-dimensionnel ». La super-répartition traduirait la dimension strictement européenne du scrutin; en pratique, en l'absence de partis transnationaux, les sièges seraient attribués aux partis européens existants. La sous-répartition traduirait sa dimension territoriale : au sein de chacune des circonscriptions, les sièges devraient être alloués aux familles politiques européennes, sur la base des résultats obtenus localement par chacune d'elles; en pratique, cela consisterait

actuellement à allouer les sièges aux partis nationaux existants, selon leur affiliation européenne.

Une actualisation de la proposition est en cours d'élaboration, avec une simulation basée sur les résultats des élections de 2019. La publication à venir pourrait notamment adopter une nouvelle terminologie (à ce jour « Tandem Electoral System ») et être co-signée par Jo Leinen, ancien député européen et ancien président de l'AFCO du PE qui a longuement travaillé sur la réforme de l'Acte électorale de 1976.

#### *Les avantages du mode d'élection bi-dimensionnel*

Cette approche en apparence très technique ouvrirait des perspectives politiques considérables. L'impact potentiel serait multiple, qu'il s'agisse de la clarification des enjeux, de la transparence du scrutin, de la légitimité du PE, ou encore de l'émergence de partis transnationaux.

Tout d'abord, le système permettrait de traduire le poids respectif des familles politiques à l'échelle européenne – autrement que par l'addition des résultats de 27 élections nationales – tout en respectant les quotas nationaux ainsi que le poids des forces politiques en présence dans chacun des États membres.

De plus, les élections deviendraient « européennes » pour tous les sièges, et non pas pour quelques-uns seulement comme ce serait le cas pour la proposition des listes transnationales, tout en maintenant les circonscriptions nationales ou régionales.

Troisièmement, l'agrégation des votes au niveau européen (super-répartition) selon le principe « un citoyen, une voix » assurerait l'égalité électorale de tous les citoyens de l'Union, quelle que soit leur nationalité, indépendamment de toute « représentation dégressive » au PE, adoptée par ailleurs. Ceci devrait lever certaines réserves exprimées notamment par la *Bundesverfassungsgericht* à propos de la légitimité du PE.

Cette agrégation des votes à l'échelle européenne aurait deux autres effets potentiels. D'un côté, pour l'électorat, elle changerait la perception de la portée de ces élections. Par exemple, si un électeur allemand est conscient que son vote pour le parti chrétien-démocrate (CDU) est de fait attribué au Parti populaire européen (PPE), il comprend qu'il donne sa voix à un parti européen, dont émanera un groupe parlementaire au PE, au sein duquel les élus de son pays prendront part aux décisions sur les enjeux européens. Il devient alors clair qu'il ne s'agit pas de la vie politique allemande. De l'autre côté, les partis européens ayant acquis une visibilité électorale, les partis nationaux prendraient plus au sérieux leur affiliation européenne et

de vraies affinités politiques pourraient émerger, au-delà des alliances de circonstance actuelles. La compétition électorale gagnerait en transparence, les regroupements se faisant en amont des élections. À terme, les partis politiques prendraient l'ascendant sur les groupes parlementaires, comme dans toutes les démocraties parlementaires.

Un avantage supplémentaire du système bi-dimensionnel consiste en un authentique partenariat entre partis de la même famille politique qui s'établirait pour l'élaboration des programmes et la conduite des campagnes électorales. On serait ainsi dans la logique de synergie entre partis nationaux et européens. Les campagnes seraient pan-européennes, car conçues et coordonnées au niveau européen, sous l'égide des partis européens, avec des manifestes européens enfin visibles. Elles seraient cependant conduites de manière décentralisée par les partis nationaux, en tenant compte des particularités territoriales.

De surcroît, le maintien des circonscriptions nationales ou régionales garantirait la proximité des élus avec les citoyens. Le vote préférentiel resterait possible avec des listes comportant un nombre raisonnable de candidats.

Enfin, les députés étant identifiés à un nombre limité de partis européens dotés de la personnalité juridique, et non plus à une multitude de partis nationaux, la légitimité du PE serait renforcée. Son homogénéité serait préservée, tous les députés étant élus selon la même procédure.

#### *Les compléments indispensables*

Cette procédure d'attribution des sièges est post-électorale. Pour qu'elle atteigne ses objectifs, des mesures ayant un impact pré-électoral seraient indispensables afin que tous les acteurs des élections (candidats, journalistes, citoyens) en comprennent la logique.

Comme cela a déjà été proposé au PE, le double logo (parti national et parti européen) devrait figurer sur le matériel de campagne et les bulletins de vote. Cela semble toutefois insuffisant pour une clarification des enjeux. Partis nationaux et médias continueraient de minimiser les affiliations afin d'instrumentaliser les élections aux fins de politique nationale. En outre, rendre cela obligatoire pourrait être contraire à la liberté d'association. Ainsi, toute la difficulté serait de concevoir et d'introduire dans la législation des incitations pour assurer la coopération entre partis nationaux et européens qui soient susceptibles d'être approuvées par le Conseil de l'UE.

Parmi les questions subsidiaires, il y a celle des conditions que doit remplir un parti pour participer aux élections. Les

auteurs de la proposition de double-proportionnalité affirment que leur système permet aussi de prendre en compte les votes attribués à des partis nationaux sans affiliation européenne. La question est délicate, mais il conviendrait de limiter l'opportunisme des petites formations en mal de visibilité et sans projet européen, qui instrumentalisent les élections européennes.

Il est surtout nécessaire d'assurer la participation des nouveaux mouvements politiques dont la vocation est en premier lieu européenne, tels que PACE, Volt et d'autres. Ils ont le mérite de servir d'aiguillon à l'europeanisation du débat politique. La législation européenne devrait introduire une distinction entre les conditions d'accès aux fonds européens, qui peuvent être assez restrictives, et les conditions requises pour participer aux élections européennes, qui doivent être moins contraignantes.

#### **Listes transnationales et *Spitzenkandidaten***

Deux dispositifs dominant actuellement le débat sur la loi électorale européenne : les listes transnationales pour l'élection d'une partie des députés européens, impliquant la création d'une circonscription pan-européenne, et le processus des *Spitzenkandidaten* (ou candidats de tête) pour le choix du président ou de la présidente de la Commission européenne.

Le système bi-dimensionnel permettrait d'atteindre, à moindres frais, le principal objectif des listes transnationales : l'europeanisation du débat. En outre, il le ferait pour tous les sièges et offrirait la perspective d'évoluer vers des partis transnationaux, ce que la cohabitation de deux types de listes ne ferait pas. Pour autant, système bi-dimensionnel et listes transnationales ne sont pas antagoniques. Ces dernières pourraient être la « cerise sur le gâteau » qui élargirait le choix de l'électeur à des personnalités européennes bien connues, notamment la tête de liste candidate à la présidence de la Commission. Une autre option serait de favoriser la « transnationalisation des listes nationales » avec des candidatures de non-ressortissants, en supprimant l'actuelle contrainte de résidence et en généralisant le vote préférentiel.

Quant au processus des *Spitzenkandidaten*, il prendra tout son sens quand les partis européens auront gagné en visibilité. Devenus des acteurs politiques majeurs, ils auront à leur tête de fortes personnalités qui seront les candidats naturels à la présidence de la Commission. Si en l'absence de listes transnationales ces candidats ne peuvent pas se présenter comme tête de liste, ils pourront néanmoins, comme en 2014, assumer le rôle de chef de campagne.

## L'acceptabilité politique du système bi-dimensionnel

La proposition peut sembler plus ambitieuse que les listes transnationales, car elle s'applique à tous les sièges. Néanmoins, elle est plus aisément acceptable et requiert des réformes moins complexes. Les États conservent leurs circonscriptions et leurs quotas, et il n'y a pas de connotation supranationale. C'est un processus ascendant : le manifeste européen est adopté par les militants ; les députés sont proches des citoyens ; les partis nationaux demeurent les acteurs clés du processus électoral. Il s'agit juste de prendre acte qu'avec le traité de Lisbonne les députés européens ne sont plus des « représentants des peuples des États réunis dans la Communauté », mais des « représentants des citoyens de l'Union ». Le lien direct que le système établirait entre les députés et les partis européens serait conforme à cette définition.

Ceci dit, tout comme les listes transnationales, la proposition n'est guère susceptible d'être acceptée par les États membres dans le cadre d'une réforme électorale entreprise isolément. Elle doit être à l'agenda d'une discussion institutionnelle plus large, en particulier dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

## Conclusion

La visibilité et le rôle accru d'un nombre limité de partis européens devrait favoriser à moyen terme un enrichissement de l'offre idéologique à l'échelle européenne. Une conscience politique européenne pourrait émerger d'un tel processus. C'est une condition indispensable à une intégration européenne approfondie.

## Lectures complémentaires

Bardi et al. 2010. "How to Create a Transnational Party System". European Union Democracy Observatory (EUDO), European University Institute (sous la direction de Luciano Bardi et Peter Mair), pour le Parlement européen. Florence, juin 2010.

Costa, O. 2016. "The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976". European Parliamentary Research Service. Luxembourg.

Hrbek, R. 2019. "The arduous way towards a uniform electoral system for the European Parliament". Dans *The European Parliament in Times of Crisis: Dynamics and Transformations*, sous la direction de Olivier Costa, 255-274. Basingstoke: Palgrave.

Pukelsheim, F. 2017. *Proportional Representation. Apportionment Methods and Their Applications*. Cham: Springer International Publishing AG.

Pukelsheim, F. & K.-F. Oelbermann. 2015, "Reinforcing uniformity in the European election act: gentle interim arrangements in 2019; Towards systematic double-proportionality in 2024". Dans *The Electoral Reform of the European Parliament: Composition, Procedure and Legitimacy*, 18-25. Parlement européen, 16 février 2015.

Schleicher, D. 2011. "What if Europe Held an Election and No One Cared?". *Harvard International Law Journal* 52 (1): 109-161.

Van Hecke, S. 2018. "Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens". *International IDEA Discussion Paper* 6/2018.

Westlake, M. 2017. "Possible Future European Union Party-Political Systems". *Bruges Political Research Papers* 60/2017. Bruges: Collège d'Europe.

## A propos des auteurs

**Olivier Costa** est directeur du Département d'études politiques et de gouvernance européennes au Collège d'Europe et directeur de recherche CNRS au CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris). Il enseigne les questions européennes et a consacré nombre d'ouvrages et d'articles aux institutions européennes et aux politiques de l'Union. Ses recherches portent surtout sur le système institutionnel de l'Union (en particulier le Parlement européen), sur la question démocratique dans l'Union, et sur la représentation parlementaire et la représentation d'intérêts en Europe.

**Pierre Jouvenat** est un ancien haut fonctionnaire du Centre du commerce international CNUCED/OMC et un militant fédéraliste européen, notamment au sein de l'Union des Fédéralistes Européens. Ses recherches et son militantisme portent sur la problématique des partis transnationaux et la réforme de la loi électorale européenne.

Les opinions exprimées dans le Collège d'Europe Policy Brief sont celles des auteurs uniquement et ne reflètent pas nécessairement les opinions des éditeurs ni ceux du Collège d'Europe. Abonnement : [www.coleurope.eu/CEPOB](http://www.coleurope.eu/CEPOB).