



HAL
open science

L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux

Antoine Roger

► **To cite this version:**

Antoine Roger. L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux. Olivier Costa et Paul Magnette (dir.). Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne, Éditions de l'Université de Bruxelles, pp.37-53, 2007, Études européennes, 978-2-8004-1399-0. halshs-00194851

HAL Id: halshs-00194851

<https://shs.hal.science/halshs-00194851>

Submitted on 19 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux

Antoine ROGER

D'un point de vue macrostructural, les organisations partisans contribuent à légitimer un système politique lorsqu'elles parviennent à concilier deux exigences. Une collusion est tout d'abord nécessaire entre les élites qui les animent ¹ : quel que soit l'étendard sous lequel ils combattent, les responsables politiques qui représentent ou qui prétendent représenter une catégorie désignée de la population doivent s'accorder *a minima* avec leurs rivaux pour délimiter le périmètre de la compétition. Il convient ensuite que chaque parti conserve la loyauté de ses mandants – de sorte qu'un alignement électoral soit perpétué. Plus la société est « segmentée », plus la gestion de l'équilibre doit être circonspecte. Poussée trop avant, la collusion entre élites partisans peut amener les électeurs à désavouer toute forme de médiation et à privilégier l'affrontement direct ; la discorde civile menace alors de gonfler et de miner le système politique établi. Si un parti s'efforce à l'inverse de relayer sans souci d'accommodement les attentes exprimées par un segment social, les élites qui défendent un intérêt antagonique refusent de s'engager avec lui dans une compétition pour le pouvoir – et toute régulation politique devient de ce fait impossible ². Pour

¹ Selon la définition communément retenue dans la littérature spécialisée, les élites partisans sont constituées par tous les élus et membres permanents rémunérés qui appartiennent à l'appareil d'un parti (Bureau exécutif et Secrétariat) – aussi bien au niveau central qu'au niveau des fédérations. Sont donc exclus de cette catégorie les hommes et femmes qui s'investissent dans un parti politique sans pouvoir en tirer un mandat électif ni une quelconque rémunération. Sont également écartés les collaborateurs d'élus et membres de cabinet ministériel, dès lors qu'ils ne figurent pas formellement dans les instances dirigeantes du parti (A. WARE, *Citizens, parties and the state : a reappraisal*, Cambridge, Polity Press, 1987).

² A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; J. PIERRE & A. WIDFELDT, « Party Organizations in Sweden :

conserver un lien solide avec sa base sociale lors même qu'elle modère ses attaques contre les représentants d'un groupe adverse, la direction d'un parti doit compter sur des intermédiaires. Les militants font remonter vers les élites partisanses les aspirations du groupe social auquel ils appartiennent et indiquent ainsi la limite au-delà de laquelle la collusion ne sera plus acceptée³ ; en sens inverse, ils légitiment aux yeux de l'électorat dans lequel ils sont ancrés les orientations prises par l'appareil du parti⁴. Ils restent mobilisés de façon constante, de sorte que les campagnes électorales se limitent à *activer* des allégeances politiques déjà établies⁵.

Colossuses with Feet of Clay or Flexible Pillars of Government ? », in R. S. KATZ & P. MAIR (dir.), *How Parties Organize Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 332-356 ; S. BARTOLINI, « Collusion, competition and democracy, Part I », *Journal of Theoretical Politics*, 11, 1999, p. 435-470 ; ID., « Collusion, competition and democracy, Part II », *Journal of Theoretical Politics*, 12, 2000, p. 33-65 ; ID., « Electoral and party competition : analytical dimensions and empirical problems », in R. GUNTHER, J. R. MONTERO & J. J. LINZ (dir.), *Political parties : old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 84-109.

³ Les deux critères qui permettent d'évaluer la structure militante sont la non-rémunération et l'activisme. Au sens strict du terme, les militants sont des auxiliaires non rémunérés, à distinguer des élus et des permanents qui reçoivent un revenu à la faveur de leur engagement dans le parti. Ils sont par ailleurs actifs, à la différence des adhérents qui cotisent régulièrement et qui possèdent la carte du parti, mais qui ne consacrent pas de temps à l'organisation (participation aux réunions de section et aux Congrès ; collage d'affiches, distribution de tracts, etc.) (A. WARE, *Political Parties and Party Systems*, New York, Oxford University Press, 1996, ch. 2 : « Supporters, Members, and Activists »). La clé de lecture que nous retenons amène à considérer comme déterminantes des structures sociales indépendantes de l'organisation partisane. Une différence peut être marquée avec deux autres approches qui mettent également l'accent sur le rôle intermédiaire des militants. Dans une perspective *utilitariste*, Kenneth Carty appréhende les partis politiques comme des « systèmes de franchise ». Selon son analyse, l'appareil central laisse à des succursales le soin d'accommoder ses propositions aux préférences évolutives des populations locales (K. CARTY, « Parties as Franchise Systems. The Stratarchical Organizational Imperative », *Party Politics*, 10/1, 2004, p. 5-24). Dans une optique *constructiviste*, et en tirant les enseignements de plusieurs « monographies d'implantation », il est par ailleurs possible de caractériser l'articulation opérée par les militants entre l'identité générique du parti et les identités particulières qui fondent des communautés locales (M. LAZAR, « Cultures politiques et partis politiques en France », in D. CEFAL, *Les cultures politiques*, Paris, PUF, 2000 ; M. HASTINGS, « Partis politiques et administration du sens », in D. ANDOLFATTO, F. GREFFET, L. OLIVIER (dir.), *Les partis politiques : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 21-36).

⁴ S. ROKKAN, « Readers, Viewers, Voters », in S. ROKKAN, *Citizens, Parties, Elections : Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970, p. 417-431 ; voir aussi S. BARTOLINI, « The membership of mass parties : the social democratic experience », in H. DAALDER & P. MAIR (dir.), *Western european party systems. Continuity and change*, Londres, Sage, 1983, p. 177-220.

⁵ A. WARE, *Citizens, parties and the state*, op. cit. ; ID., « Activist-Leader Relations and the Structure of Political Parties : « Exchange » Models and Vote-Seeking Behaviour in Parties », *British Journal of Sociology*, 22/1, 1999, p. 71-92. Le schéma d'analyse auquel nous avons recours se positionne à l'antipode de la lecture « organisationnelle » proposée par Roberto Michels (R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*,

Le cadre d'analyse ainsi constitué fournit les moyens d'appréhender le rôle joué par les partis politiques nationaux dans la légitimation du système politique européen. Sur chaque terrain étudié, la question se pose de savoir si une collusion interpartisane permet bien de cadrer le débat sur la forme et sur le sens de l'intégration européenne. Il s'agit de déterminer dans le même temps si les antagonismes sociaux provoqués ou accentués par la conformation aux exigences de l'UE sont relayés efficacement par les élites partisanes ⁶.

Les chercheurs peinent à articuler avec précision les deux niveaux de l'analyse. D'aucuns étudient l'incidence de l'intégration européenne sur la structuration des électorats nationaux. D'autres s'intéressent aux évolutions des systèmes de partis face à l'Union européenne. Loin d'être véritablement assumée et régulée, la division du travail est dissimulée par un jeu sur la polysémie du terme « clivages » : il est possible de désigner ainsi une polarisation durable de l'électorat aussi bien qu'une structuration particulière de la compétition partisane ⁷. Par un glissement de sens mal contrôlé, les lignes de force relevées à un niveau sont alors appréhendées comme les indices d'une adéquation entre formations politiques et segments électoraux. En conséquence, une très faible attention est accordée aux militants qui maintiennent le contact entre la base sociale du parti et sa direction ⁸. Nous proposons d'esquisser

Paris, Flammarion, 1971 (1911)) et systématisée par Angelo Panebianco : ce dernier s'attache à démontrer que plus un parti est « institutionnalisé » (doté de principes de fonctionnement pérennes), plus sa structure est « professionnalisée » (pilotée par des acteurs dont les ressources ne sont pas issues de la « société civile ») (A. PANEBIANCO, *Political Parties : Organization and Power*, Cambridge, CUP, 1988). En soulignant le rôle mobilisateur des militants, nous marquons par ailleurs un écart avec la lecture selon laquelle « le fonctionnement du parti permet, avant toute chose, la satisfaction des intérêts propres de ses membres, leurs activités proprement politiques – propagande, conquête des électeurs et des sympathisants, adhésions – s'accomplissant en contrepartie selon la rationalité propre à la recherche de cette satisfaction » (D. GAXIE, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 27/1, 1977, p. 148-149).

⁶ Nous retenons la distinction opérée par Stefano Bartolini entre les « questions européennes constitutives » (qui portent sur les contours de l'UE, sur ses compétences et sur le processus décisionnel retenu en son sein) et les « questions européennes isomorphes » (qui reproduisent à une échelle supérieure les thématiques débattues dans les arènes politiques nationales). Une collusion sur le premier registre peut être combinée avec de fortes dissensions sur le second (S. BARTOLINI, *Restructuring Europe. Center Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the EU*, Oxford, OUP, 2005).

⁷ A. ROGER, « Clivages et partis politiques », in C. BELOT, P. MAGNETTE & S. SAURUGGER (dir.), *Science politique de l'Europe*, Paris, Economica, 2007 (à paraître).

⁸ Un contraste saisissant peut être marqué entre la faible quantité de travaux consacrés aux effets de l'intégration européenne sur la structure militante des formations politiques et le nombre pléthorique d'études qui prennent pour objet les réactions opposées à l'UE par les systèmes de partis nationaux. Notre propos recoupe ici celui de Céline Belot et de Bruno Cautrés qui relèvent une disproportion entre les analyses qui portent sur l'organisation « verticale » des partis et les recherches consacrées à leur structuration « horizontale » (C. BELOT & B. CAUTRÉS, « Redéfinitions et recompositions des partis et systèmes partisans autour de l'enjeu européen : premiers sillons sur un terrain en friche », *Politique européenne*, 16, 2005, p. 5-19). Nous nous

un programme de recherche qui permettrait de préciser le rôle de tels agents dans la légitimation du système politique européen.

A l'examen des restructurations politiques induites par l'intégration européenne, il est permis de douter que le point d'équilibre soit aujourd'hui trouvé entre la collusion interpartisane et l'ancrage social des formations constituées – entre logiques d'appareil et alignement électoral. Ainsi que le note Stefano Bartolini : « une frange de plus en plus importante de l'opinion perçoit de quelle façon ses intérêts sont affectés – au niveau micro – par les politiques de l'UE ». Mais les craintes ou les aspirations qui en résultent ne trouvent pas un écho direct dans le positionnement des partis politiques ⁹. La déconnexion ainsi relevée peut être mise sur le compte d'une structuration intermédiaire défailante. Les partis politiques nationaux peinent à se doter de militants qui connecteraient leurs positionnements dans les débats européens à une base électorale désignée. La question se pose alors de savoir si cette difficulté est indépendante de l'UE ou non. Il s'agit en d'autres termes de déterminer si l'intégration européenne amplifie simplement le dysfonctionnement des partis politiques nationaux ou si elle le provoque.

Les rares pistes d'analyse pour lors explorées privilégient la thèse de l'amplification. Elles amènent à envisager une évolution naturelle des partis politiques – assimilable à un processus biologique – qui rend obsolète le travail intermédiaire jusqu'alors assuré par leurs militants. Dans cette perspective, l'ancrage social des débats européens est obéré par une déconnexion entre les appareils dirigeants et les électeurs. Le postulat retenu est contestable : rien ne permet d'affirmer que les réseaux militants sont condamnés par la marche de l'histoire ; le caractère « élitiste » de l'intégration européenne ne peut donc être mis sur le compte de leur sénescence. Nous tenterons plutôt de montrer que le mode de légitimation privilégié dans le système politique de l'UE démontre le rôle de relais que peuvent jouer les militants, en mettant l'accent sur les principes de la « démocratie délibérative ». Les partis politiques nationaux ne cherchent plus dès lors à s'ancrer dans des groupes sociaux – cette orientation étant présentée et perçue comme inadaptée à la « modernité » et à l'affirmation d'un citoyen émancipé de toute tutelle politique. Sur un mode défensif, et pour refonder leur légitimité, les formations politiques nationales en viennent à adopter elles-mêmes des procédures de consultation internes qui relèvent d'une logique délibérative. Les militants ne sont plus envisagés comme des intercesseurs mais comme des individus éclairés qui contribuent directement à l'élaboration des programmes. Cette réorientation se traduit paradoxalement par un « élitisme » accru : les partis politiques perdent tout contact avec des catégories entières de la population ; leur positionnement face à l'UE ne fait pas écho aux appréhensions des électeurs.

concentrons ici sur le premier registre. Pour une revue critique des explications développées sur le second, voir : A. ROGER, *op. cit.*

⁹ S. BARTOLINI, « La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration dans l'Union européenne », *Politique européenne*, 4, 2001, p. 35 ; voir aussi C. VAN DER EIJK & M. FRANKLIN, « Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe », in G. MARKS & M. STEENBEGEN (dir.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 32-50.

L'UE comme amplificateur de l'élitisme partisan : des militants dépassés ?

Deux écoles partagent l'idée selon laquelle les partis politiques doivent désormais faire l'économie de réseaux intermédiaires. La première met l'accent sur une concurrence externe exercée par les groupes d'intérêt ; elle amène à considérer que les agents susceptibles de s'adonner au militantisme partisan sont captés par ces organisations alternatives. La seconde école privilégie une explication par la réorganisation interne des formations partisans et par leur propension à développer des structures toujours plus centralisées. Dans les deux cas, l'intégration européenne est supposée amplifier les évolutions en cours.

L'explication par la concurrence externe est développée par Jeremy Richardson, dans le sillage des analyses livrées par Kay Lawson¹⁰. Dans cette optique, il est possible de caractériser un « marché de l'engagement politique ». Les citoyens sont des « consommateurs de participation ». Les groupes d'intérêt (définis comme des « organisations participatives spécialisées ») sont les produits les plus attractifs pour plusieurs raisons. *Primo*, ils défendent des intérêts ciblés, proches des « aspirations pratiques » que les individus développent dans leur existence quotidienne. A l'inverse, « les partis offrent des programmes englobants qui peuvent inclure des propositions politiques auxquelles l'individu est opposé ». Pour soutenir telle ou telle orientation programmatique qui répond à ses attentes, un militant doit accepter toutes les promesses jetées dans le même panier, quand bien même certaines contrarieraient ses vues. *Secundo*, les groupes d'intérêt ont l'avantage de ne pas être ligotés par des stratégies de pouvoir : ils peuvent défendre l'intérêt d'un individu sans que d'autres considérations fassent interférence. Par contraste, les partis sont engagés dans des logiques de coalition contraignantes : ils sont tenus de prendre en compte les attentes de leurs alliés ou des responsables politiques qu'ils cherchent à circonvenir, ce qui peut les éloigner d'une défense stricte des intérêts constitués ou les empêcher de répondre à un intérêt nouveau. *Tertio*, les groupes d'intérêt donnent à leurs animateurs la capacité de faire valoir directement leur point de vue. Les partis politiques sont davantage hiérarchisés et un argument formulé par un militant ne peut y être repris par l'équipe dirigeante qu'au prix d'un cheminement long et aléatoire. *Quarto*, un groupe d'intérêt est capable de démontrer à ses membres qu'il a obtenu un résultat tangible. Engagé dans des interactions multiples et tiraillé entre des exigences contradictoires, un parti éprouve davantage de difficulté à faire la preuve de ses réalisations concrètes. Les partis sont en somme comparables à de « vieux produits » dépassés par une innovation. Ils conservent une clientèle fidèle, attachée à ses habitudes – mais de plus

¹⁰ Selon Kay Lawson, les partis ont vocation à remplir une fonction de « linkage », c'est-à-dire à relier les attentes des électeurs à des plates-formes programmatiques (K. LAWSON, « Political Parties and Linkage », in ID. (dir.), *Political Parties and Linkage : A Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press, 1980, p. 3-24 ; K. LAWSON, « Conclusion : Toward a Theory of How Political Parties Work », in ID. (dir.), *How Political Parties Work. Perspectives from Within*, Londres Praeger, 1994, p. 285-303). Ils tendent à être remplacés dans cet office par des organisations alternatives, plus efficaces et mieux adaptées à la fluidité croissante des exigences formulées par les citoyens (K. LAWSON, « When Linkage Fails », in K. LAWSON & P. MERKL (dir.), *When Parties Fail*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. 14-38).

en plus âgée et condamnée à une disparition prochaine. Leur part de marché décline inexorablement à mesure que de nouveaux produits attirent les consommateurs¹¹. Cette dynamique est renforcée par l'intégration européenne : la Commission associe directement les groupes d'intérêt au processus d'élaboration des politiques publiques et élargit leur marge de manœuvre. Dans tous les pays membres de l'UE, les agents qui auraient pu militer dans un parti politique privilégient d'autres formes d'engagement, jugées plus efficaces. Les élites partisans ne peuvent prendre en charge les intérêts qui se forment ou qui s'altèrent sous l'effet des politiques européennes ; les positions qu'elles adoptent face à l'UE sont dépourvues de tout ancrage social¹².

L'argumentaire ainsi développé présente deux limites. Lors même que son postulat est retenu, la substitution des groupes d'intérêt aux partis politiques n'est pas sans poser un problème tout d'abord : les citoyens qui s'engagent dans les structures alternatives identifiées par Richardson ne sont pas nécessairement associés à la prise de décision et ne remplissent pas une fonction de relais équivalente à celle que les militants des partis politiques sont en mesure d'assumer ; dans les groupes d'intérêt qui agissent à l'échelle de l'UE, une logique d'expertise tend à l'emporter¹³. Plus fondamentalement ensuite, le cadre théorique posé reste discutable. Les organisations partisans sont appréhendées comme des entités organiques qui s'usent au fil du temps. Elles sont supposées avoir connu un âge d'or, simple étape dans l'histoire naturelle de la participation politique. Ce registre d'analyse présente un caractère éminemment performatif : il permet de disqualifier une forme d'organisation en la présentant comme *objectivement* inadaptée au fonctionnement présent de l'UE, assimilé à une simple expression de la modernité¹⁴. Les propriétés « naturelles » des partis politiques sont rapportées aux propriétés « naturelles » du système politique européen. Le décalage relevé est présenté comme un verdict historique implacable.

Un travers théorique similaire peut être rencontré dans un courant d'analyse qui prend appui sur un tout autre postulat et qui met l'accent sur la centralisation tendancielle des partis politiques. La source d'inspiration est alors cherchée dans les travaux de Peter Mair et de Richard Katz. Selon ces deux auteurs, les formations constituées ne peuvent plus compter sur un électorat fidèle et nettement circonscrit ; plongées dans une situation d'incertitude, elles cherchent à défendre leurs positions

¹¹ J. RICHARDSON, « The Market for Political Activism : Interest Groups as a Challenge to Political Parties », *West European Politics*, 18/1, 1995, p. 116-139.

¹² J. RICHARDSON, « Organised Interests as Intermediaries », in J. HAYWARD (dir.), *Elitism, Populism and European Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 164-189.

¹³ S. SAURUGGER, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52/4, 2002 et « Les groupes d'intérêt entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, 10, 2003, p. 151-169.

¹⁴ H. REITER, « Party Decline in the West. A Skeptic's View », *Journal of Theoretical Politics*, 1/3, 1989, p. 325-348 ; P. SELLE & L. SVÅSAND, « Membership in Party Organizations and the Problem of Decline of Parties », *Comparative Political Studies*, 23/4, 1991, p. 459-477 ; A. COLLOVALD, « Pour une sociologie des carrières morales et des dévouements militants », in Id. (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de « solidarité internationale » en faveur du Tiers Monde*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

acquises et à se prémunir contre l'apparition d'une offre programmatique concurrente. Elles déploient dans cette optique une politique de communication onéreuse qui les amène à compter toujours plus sur des financements publics. Le versement de ces subsides étant conditionné au dépassement d'un seuil électoral déterminé, elles en viennent à s'accorder pour limiter leurs divergences et travailler ensemble à une préservation des équilibres politiques établis. Elles forment dès ce moment un *cartel*. Cette évolution impose que chacune dispose d'une structure centralisée : les élites partisans ne cherchent plus à relayer les aspirations d'une base sociale consolidée, mais à négocier entre elles les arrangements qui leur permettront de capter ensemble un électorat devenu flottant. Les auxiliaires partisans se voient confier un rôle nouveau : simples adhérents plutôt que militants, ils ne sont plus requis de se livrer à un travail de relais actif mais sont sollicités épisodiquement pour participer à des meetings et cautionner les décisions adoptées en amont par les dirigeants du parti. Ils n'animent plus un réseau intermédiaire doté d'une forte identité collective ; ils sont invités à s'engager sur une base individuelle et sur un mode atomistique ¹⁵. Selon ce schéma d'analyse, les élites partisans s'autonomisent indépendamment de l'intégration européenne. Plusieurs auteurs s'attachent néanmoins à démontrer que le développement d'un système politique « multiniveaux » renforce les mécanismes de centralisation au sein des formations politiques nationales. Robert Ladrech met en évidence la constitution de « réseaux partisans » à l'échelle européenne, dans lesquels s'investissent prioritairement les responsables en charge des appareils politiques nationaux ¹⁶. Dans un registre voisin, Simon Hix et Klaus Goetz considèrent que l'UE offre une nouvelle « structure des opportunités » que les élites partisans parviennent à exploiter au détriment des militants ; en développant leurs activités au sein des fédérations européennes de partis, les premières peuvent obtenir des informations et acquérir une compétence qui renforce leur avantage sur les seconds ¹⁷. Karl

¹⁵ R.S. KATZ & P. MAIR, « The Evolution of Party Organizations in Europe : The Three Faces of Party Organization », *American Review of Politics*, 14, 1993, p. 593-617 ; R.S. KATZ & P. MAIR, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy : The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1/1, 1995, p. 5-29 ; R.S. KATZ & P. MAIR, « The Ascendancy of the Party in Public Office : Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies », in R. GUNTHER, J. R. MONTERO & J. LINZ (dir.), *Political parties : old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 113-135 ; R.S. KATZ, « The Internal Life of Parties », in K.R. LUTHER & F. MÜLLER-ROMMEL (dir.), *Political challenges in the new Europe : Political and analytical challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 87-118 ; P. MAIR, « Party Organizations : From Civil Society to the State », in R.S. KATZ & P. MAIR (dir.), *How Parties Organize Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994, p. 1-22 ; P. MAIR, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

¹⁶ R. LADRECH, « Partisanship and Party formation in European Union Politics », *Comparative politics*, 29/2, 1997, p. 167-186 ; ID., « Political Parties and the Problem of Legitimacy in the European Union », in T. BANCHOFF & M. SMITH (dir.), *Legitimacy and the European Union. A contested polity*, Londres, Routledge, 1999, p. 93-112 ; ID., « Europeanization and Political Parties : Towards a Framework for Analysis », *Party Politics*, 8/4, 2004, p. 389-403.

¹⁷ S. HIX & K. GOETZ, « Introduction : European Integration and National Political Systems », in ID., (dir.), *Europeanized Politics ? European Integration and National Political*

Magnus Johansson illustre ce propos en caractérisant les « réseaux transnationaux » mis en place par le Parti populaire européen : des échanges informels (déjeuners, conversations impromptues, etc.) permettent aux élites partisans de confronter leurs expériences, d'échanger des idées et de mutualiser leurs méthodes de communication politique¹⁸. Des ressources leur sont ainsi offertes qui leur permettent de consolider leur emprise à l'échelle nationale. Les sections locales des formations politiques étant peu impliquées dans les négociations européennes, l'eupéanisation contribue à marginaliser les militants¹⁹. Tapio Raunio s'efforce par ailleurs de démontrer que l'intégration européenne renforce la capacité des élites à fixer « l'agenda » du parti²⁰. Les partis politiques nationaux se dotent de comités qui les représentent à l'échelle européenne, envoient des délégués dans les organes exécutifs des fédérations européennes, désignent des secrétaires aux affaires européennes et sélectionnent les candidats aux élections européennes. Toutes ces opérations menées dans une arène supranationale échappent au contrôle des militants. L'autonomie des élites est seulement amoindrie lorsque des divergences s'expriment à la tête d'un parti sur la façon d'appréhender l'orientation prise par l'UE. L'arbitrage des militants peut alors être recherché. Lorsqu'une consultation interne n'est pas organisée en bonne et due forme, les élites qui sont en position d'infériorité peuvent chercher un appui auprès de la base en constituant une faction²¹.

Systems, Londres, Frank Cass, 2000, p. 1-26. Julia Speth s'attache tout à l'inverse à mettre en évidence une implication des militants (*mid-level activists*) dans les réseaux partisans transnationaux. Elle étudie plus particulièrement le fonctionnement du Parti socialiste européen (PSE). L'adhésion à cette structure ne peut être qu'indirecte (un membre du PSE appartient nécessairement à un parti national) ; elle impose par ailleurs un engagement dans des « organisations collatérales ». Un exemple illustratif est fourni par l'Organisation européenne de la jeunesse socialiste (European Community Organisation of Socialist Youth – ECOSY). En évaluant de façon chiffrée l'engagement des jeunes militants socialistes et en le comparant aux eurobaromètres, Julia Speth découvre une corrélation nette : elle observe que plus l'engagement militant est fort, plus la connaissance des questions européennes est élevée et les jugements favorables à l'UE nombreux (J. SPEHT, « Party Networks at the EU Level and the Emerging Added Value for « Members » », *Politique européenne*, 16, 2005, p. 185-213). La simple mise en rapport des données ne nous paraît pas totalement éclairante : elle ne permet pas de réfléchir à la nature des activités militantes développées ni aux modalités selon lesquelles les engagements à l'échelle européenne peuvent être traduits dans des formes de mobilisation nationales. Notons par ailleurs que le renforcement de la base militante du PSE est réclamé par le Club de la République sociale européenne, fondé par la Gauche socialiste française et le courant italien Nuova Sinistra (L. OLIVIER, « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France (PS, RPR, UMP) », *Revue française de science politique*, 53/5, 2003, p. 761-790).

¹⁸ Les échanges entre les élites partisans des différents Etats membres s'opèrent le plus souvent à l'extérieur des arènes institutionnelles (M. GABEL, « European Integration, Voters and National Politics », *West European Politics*, 23/1, 2000, p. 52-72).

¹⁹ K.M. JOHANSSON, « Party Elites in Multilevel Europe. The Christian Democrats and the Single European Act », *Party Politics*, 8/4, 2002, p. 423-439.

²⁰ T. RAUNIO, « Why European Integration Increases Leadership Autonomy Within Political Parties », *Party Politics*, 8/4, 2002, p. 405-422.

²¹ T. RAUNIO & S. HIX, « Backbenchers Learn to Fight Back : European Intergration and Parliamentary Government », *West European Politics*, 23, 2000, p. 142-168 ; T. RAUNIO &

Les explications ainsi livrées invitent toujours à évaluer l'adaptation des partis politiques à leur environnement. La centralisation des décisions et la démonétisation de la fonction de relais jusqu'alors confiée à leurs militants sont appréhendées comme les conséquences logiques et imparables d'une fluidification de l'électorat. En l'absence d'une base sociale stable, les organisations partisans sont supposées entrer dans la phase ultime de leur développement et obéir à de nouvelles logiques, à l'instar d'êtres vivants dont les attributs organiques évolueraient en réponse à un changement climatique ²². L'idée selon laquelle les partis politiques auraient pu jadis compter sur un électorat *spontanément* captif procède pourtant d'une illusion rétrospective ²³. Elle amène à assimiler le rôle de relais joué par les militants à une opération purement technique de transmission. Selon cette représentation, il aurait alors suffi de faire circuler de simples messagers entre l'électorat et les dirigeants des partis pour obtenir un alignement électoral. Aucune attention n'est alors au travail de *traduction* réalisé : traduction des aspirations de la base dans le langage des élites partisans d'une part ; traduction des programmes élaborés par la direction du parti dans l'idiome des électeurs d'autre part. La substance de cette activité intermédiaire n'étant pas prise en compte, l'autonomisation des élites partisans peut être décrite comme un mouvement de fond, dont l'intégration européenne modifie l'intensité mais non la nature.

Que la concurrence exercée par des groupes d'intérêt soit mise en évidence ou que l'évolution propre des partis politiques soit pointée du doigt, les facteurs explicatifs avancés amènent toujours à conclure que l'UE offre un terrain propice à l'épanouissement d'un processus naturel qu'elle n'a pas déclenché. Les organisations partisans ne peuvent alors être conçues comme des instruments appropriés pour réduire le caractère « élitiste » de l'UE ; des dispositifs alternatifs sont recherchés. Il est possible de contester ce mode de raisonnement et de montrer qu'il participe d'une dynamique plus large : un mode de légitimation de la décision politique tend à s'affirmer qui dévalorise le travail intermédiaire des militants ; initialement développé dans la sphère académique, il est repris et diffusé par des agents de la Commission européenne. Cette orientation empêche d'ancrer socialement le positionnement des partis politiques face à l'UE.

L'UE comme moteur de l'élitisme partisan : des militants délégitimés

Le mode de légitimation qui s'impose dans l'UE est appuyé sur les principes de la démocratie délibérative ; une association des citoyens au processus de décision est

M. WIBERG, « Does Support Lead to Ignorance ? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance », *Acta Politica*, 35, 2000, p. 146-168 ; K.M. JOHANSSON & T. RAUNIO, « Partizan Responses to Europe : Comparing Finnish and Swedish Political Parties », *European Journal of Political Research*, 39/2, 2001.

²² R. KOOLE, « Cadre, Catch-all or Cartell ? A Comment on the Notion of the Cartell Party », *Party Politics*, 2/4, 1996 ; H. KITSCHOLT, « Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities », *Comparative Political Studies*, 33/6-7, 2000, p. 845-879.

²³ P. LEHINGUE, « Faux concept et vrai problème : la « volatilité électorale ». Fluidité des définitions, infidélités des mesures et flottement des interprétations », *Scalpel*, 2-3, 1997, p. 124-179 (<http://www.gap-nanterre.org/IMG/pdf/Lehingue.pdf>).

préconisée qui doit reposer sur l'aménagement de forums et l'échange d'arguments. Le travail intermédiaire des militants perd de ce fait toute pertinence : chacun est désormais invité à s'engager dans une discussion tous azimuts, sans attendre que la direction du parti vienne mettre en forme ses attentes ou encadrer ses choix. De façon très significative, les appareils partisans en arrivent eux-mêmes à intégrer ce schéma : par crainte d'être marginalisés dans le système politique européen, ils mettent en place des procédures internes de délibération. Les militants ne sont plus envisagés comme les agents qui œuvrent à l'entretien d'un lien étroit avec une base sociale désignée mais comme des individus éclairés qui contribuent directement à l'élaboration des programmes.

Les principes de la démocratie délibérative sont énoncés et étayés prioritairement dans le monde académique. De nombreux spécialistes du militantisme appuient leurs enquêtes sur le postulat selon lequel le citoyen, plus éduqué que par le passé, se détourne des partis pour adopter des formes de participation plus souples²⁴. Dans le même temps, des théoriciens politiques appellent de leurs vœux l'avènement d'une « démocratie associative », conçue comme une déclinaison de la démocratie délibérative. Joshua Cohen et Joel Rogers entendent ainsi préciser les dispositifs institutionnels susceptibles de permettre à une « société civile » organisée de participer continûment à la prise de décision politique²⁵. Les associations appelées à délibérer doivent selon eux être sélectionnées selon quelques critères : il convient qu'elles défendent des intérêts clairement définis, qu'elles soient en mesure d'afficher un effectif important, qu'elles se montrent capables de conserver la loyauté de leurs membres et qu'elles bénéficient enfin d'une organisation pérenne. Sur cette base, les partis politiques peuvent se voir attribuer un nouveau rôle : il leur appartient de veiller au respect des critères énoncés, d'encadrer les échanges entre les associations et de donner un prolongement aux résultats de leur délibération²⁶.

Les diagnostics et les prescriptions ainsi formulés forment un faisceau intellectuel dont les hauts fonctionnaires européens s'emparent pour justifier et cadrer leurs agissements. Les agents de la Commission européenne peuvent ainsi donner un sens global à leurs pratiques disparates. Les thématiques de la démocratie délibérative et de la démocratie associative sont appropriées par les concepteurs du livre blanc sur la gouvernance européenne. Amorcé en 1999 par le secrétariat général de la Commission

²⁴ J. ION, *La fin des militants ?*, Paris, éditions de l'Atelier, 1997 ; J. HOPKIN, « Bringing the Members back in ? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain », *Party Politics*, 7/3, 2001, p. 343-361 ; T. POGUNTKE « Party Organisational Linkage : Parties without Firm Social Roots ? », in K.R. LUTHER & F. MÜLLER-ROMMEL (dir.), *Political Parties in the New Europe : Political and Analytical Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 43-62.

²⁵ Les principes de la démocratie associative prêtent davantage à une opérationnalisation – et peuvent plus facilement être mobilisés dans des sphères extra-académiques – que les principes abstraits de la démocratie délibérative énoncés par Jürgen Habermas (J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, éd. allemande : 1992).

²⁶ J. COHEN & J. ROGERS, « Secondary Associations and Democratic Governance », *Politics and Society*, 20, p. 393-472, 1992 ; J. COHEN, « Procedure and Substance in Deliberative Democracy », in S. BEHAHIB (dir.), *Democracy and Difference : Changing Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

européenne et par les membres de plusieurs Directions générales recrutés sur la base du volontariat, le travail de rédaction conduit à mettre l'accent sur l'utilité d'associer à l'élaboration des politiques publiques européennes des groupes issus de la « société civile ». Les hauts fonctionnaires européens peuvent outrepasser les recommandations de Rogers et Cohen et se poser eux-mêmes en régulateurs du processus délibératif, en lieu et place des partis politiques – l'argument d'une meilleure adaptation aux exigences de la modernité étant implicitement mobilisé. Pour valider cette analyse, il est nécessaire que des groupes d'intérêt y adhèrent. Aussi une procédure de consultation est-elle mise en place après la publication du livre blanc, en juillet 2001. Pendant neuf mois, les représentants des groupes et associations supposés former la « société civile » européenne sont invités à livrer leurs commentaires sur le document et à faire part de leurs souhaits ou de leurs regrets. Leurs contributions écrites sont adressées au secrétariat général de la Commission et publiées sur internet, dans l'ordre de leur réception. Attirés par la possibilité d'obtenir une visibilité et de figurer sur un site officiel, les intéressés répondent à la sollicitation. Une concurrence est même observée entre eux : tous luttent pour obtenir que leur contribution soit remarquée et lue prioritairement par les agents de la Commission. Certains mettent en avant le fait qu'ils ont organisé des séminaires et des conférences pour arrêter leur position : ils entendent ainsi certifier leur engagement dans une démarche délibérative. A partir du moment où quelques-uns empruntent cette voie, les autres suivent par crainte d'être marginalisés. La Commission salue l'arrivée des nombreuses contributions et y voit une validation des principes promus par le livre blanc. Le mode de légitimation délibératif peut dès lors fonctionner sur un mode circulaire ²⁷.

La prophétie autoréalisatrice fonctionne à tel point qu'elle étend rapidement son rayonnement aux partis politiques nationaux. Des structures spécifiques servent de relais. En France notamment, la thématique de la démocratie délibérative trouve un écho dans des *think tanks* nouvellement créés : En Temps réel (2000), l'Institut Montaigne (2000) ; la Fondation pour l'innovation politique – Fondapol (2004). Ces organisations hybrides sollicitent aussi bien des chercheurs et des hauts fonctionnaires européens que les élites partisanes des pays membres de l'UE ; les uns et les autres peuvent échanger leurs vues à l'occasion de séminaires et de conférences, ou par la publication et la diffusion de notes et de rapports ²⁸. Les fondations politiques

²⁷ H. MICHEL, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie européenne. Elaboration et mise en œuvre de la « démocratie participative » à la Commission européenne », Colloque LAIOS/AFSP, « Cultures et pratiques participatives » : une perspective comparative, Paris, 20 et 21 janvier, 2005, <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/diversafsp/colllaios05/txt/michel.pdf>. En janvier 2004, le groupe d'études Europe2020 publie sur le même mode un rapport qui compile des milliers de commentaires sur l'UE recueillis pendant le Newseuropean Democracy Marathon, série de cent « débats-conférences » organisés dans les plus grandes villes des pays membres.

²⁸ Les *think tanks* sont analysés le plus souvent comme un moyen de promouvoir des idées susceptible d'être reprises par la Commission européenne (voir par exemple, P. SHERRINGTON, « Shaping the Policy Agenda : Think Tank Activity in the European Union », *Global Society*, 14/2, 2000. L'inversion du processus est rarement envisagée ; il apparaît pourtant que les organisations visées fonctionnent comme des interfaces et permettent de diffuser des principes

orchestrent elles aussi des discussions sur les avantages des procédures délibératives : les principes promus par la Commission sont diffusés au cours des « petits-déjeuners débats » de la Fondation Concorde (proche de l'UMP) et dans les séminaires organisés par la Fondation Jean Jaurès (PS)... Les questionnements sont d'autant plus intégrés qu'ils peuvent être puisés dans des réseaux européens de *think tanks* tels que l'European Policy Institutes Network (EPIN), la Transnational European Policy Studies Association (TEPSA) et l'European Ideas Network (mis en place par le Parti populaire européen) : ces structures réticulaires permettent d'organiser des universités d'été, des séminaires, des « groupes de travail ». Des réflexions sont dans tous les cas menées sur le meilleur moyen d'aménager une « Europe proche des citoyens ». Les promoteurs de la démocratie délibérative – universitaires et hauts fonctionnaires – peuvent y exposer leurs vues aux responsables des organismes nationaux.

Soumises par ces vecteurs à un « impératif délibératif »²⁹, et menacées d'une marginalisation complète, les élites partisanes en arrivent à rechercher des formes d'organisation inédites, accordées au nouveau mode de légitimation et susceptibles dans le même temps de garantir un rôle spécifique aux formations politiques. Elles sélectionnent dans les répertoires scientifiques disponibles les instruments intellectuels qui leur permettent de s'affirmer sur ce plan³⁰. Des recherches retiennent l'attention qui portent sur le développement des procédures délibératives dans les

formulés par les hauts fonctionnaires bruxellois auprès des responsables politiques nationaux. Le phénomène est particulièrement saillant dans le cas de la France. Quasi inexistantes jusque dans les années 1990 en raison d'une prégnance des cabinets ministériels (C. FIESCHI & J. GAFFNEY, « French Think Tanks in Comparative Perspective », in D. STONE, A. DENHAM & M. GARNETT (dir.), *Think Tanks Across Nations : a Comparative Approach*, Manchester, MUP, 1998, p. 42-58), les *think tanks* se multiplient ensuite.

²⁹ L. BLONDIAUX & Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002, p. 17-35.

³⁰ Le processus n'est pas sans évoquer le schéma au moyen duquel Eve Fouilleux analyse le ralliement français à la réforme de la Politique agricole commune en 1992. Selon cet auteur trois « forums de production des idées » sont constitués à l'échelle nationale : le « forum de l'économie scientifique » fait débattre des chercheurs spécialistes des questions agricoles ; le « forum de la communication politique » permet aux partis politiques d'élaborer et de confronter leurs programmes ; le « forum professionnel » est animé par les groupes d'intérêt agricoles. Situé sur un plan différent, un « forum des communautés de politique publique » sélectionne et articule des idées qui proviennent de ces trois sources ; la position des autorités françaises à Bruxelles en découle. Les hauts fonctionnaires européens demeurent extérieurs au dispositif, mais ils sont en mesure de l'alimenter. En se saisissant des principes défendus depuis plusieurs années par des organisations internationales spécialisées, la DG VI publie en 1991 le projet de réforme MacShary : un abaissement des prix garantis est ainsi envisagé qui doit être compensé par un développement des aides directes aux agriculteurs. Cette proposition modifie les rapports de force enregistrés en France dans les trois forums de production des idées. Une nouvelle articulation s'opère alors dans le forum des communautés de politiques publiques. Les autorités françaises en arrivent à accepter la nouvelle organisation PAC (E. FOUILLEUX, *La Politique Agricole Commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003). Toutes choses restant égales par ailleurs, une logique d'initiation du même type peut amener les hauts fonctionnaires européens à promouvoir les principes délibératifs dans les Etats membres, via les *think tanks* et les fondations partisanes.

structures internes³¹. Une réflexion est menée par ailleurs sur l'utilité de solliciter encore des intermédiaires : les coûts et les avantages du militantisme dans la conduite des campagnes électorales sont soupesés³² ; est envisagée en regard la possibilité d'accorder aux simples sympathisants (*non-enrolled supporters*) un droit entier à participer au processus de décision interne et aux événements organisés par le parti³³. Les partis politiques nationaux peuvent être réformés sur la foi de telles analyses. L'exemple du Parti socialiste français offre une bonne illustration. Depuis la fin des années 1990, cette formation organise des « conventions thématiques » au cours desquelles des représentants de la « société civile » sont amenés à exprimer leur point de vue. Un Comité économique, social et culturel est par ailleurs constitué. Conçu comme une instance consultative et comme un gage d'ouverture à la « société civile », il compte 170 membres, recrutés en partie par des responsables départementaux du parti. L'objectif implicite est de constituer au niveau interne des « groupes partiels

³¹ A. RÖMMELE, « Communicating with their Voters ? The Use of Direct Mailing by the SPD and CDU », *German Politics*, 6/3, 1997, p. 120-131 ; J. TEORELL, « A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy », *Party Politics*, 5/3, 1999, p. 363-382.

³² Le schéma d'analyse utilitariste élaboré par John May est alors remis au goût du jour. Il invite à considérer que les militants, nécessairement rigides et dogmatiques, constituent une gêne pour les dirigeants du parti, soucieux de s'adapter aux attentes fluctuantes des citoyens : la nécessité de leur donner régulièrement des gages empêche de développer une stratégie électorale optimale. Dès lors qu'elles sont en mesure de se livrer à des calculs rationnels, les élites partisans doivent tout mettre en œuvre pour limiter au strict minimum leur effectif militant (J.D. MAY, « Opinion Structure of Political Parties : The Special Law of Curvilinear Disparity », *Political Studies*, 21/2, 1973, p. 135-151 ; H. KITSCHOLT, « The Internal Politics of Parties : the Law of Curvilinear Disparity Revisited », *Political studies*, 37, 1989, p. 400-421).

³³ S. SCARROW, « The « paradox of enrollment » : assessing the costs and benefits of party memberships », *European Journal of Political Research*, 25/1, 1994, p. 41-60 ; S. SCARROW, *Parties and Their Members : Organizing for Victory in Britain and Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1996 ; S. SCARROW, « Parties and the Expansion of Direct Democracy : Who Benefits ? », *Party Politics*, 5/3, 1999, p. 341-362 ; Id., « Parties Without Members ? Party Organization in a Changing Electoral Environment », in R.J. DALTON & M.P. WATTENBERG (dir.), *Parties Without Partisans : Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press 2000 ; P. SEYD & P. F. WHITELEY, *Labour's Grass Roots : The Politics of Party Membership*, Oxford, Clarendon Press, 1992. Ces analyses peuvent être mises en rapport avec la réflexion normative menée par Ian Budge. Pour empêcher définitivement que des écarts soient observés entre les propositions des partis et les préférences des électeurs, il convient selon cet auteur de faire en sorte que chacun puisse se prononcer directement sur toutes les questions politiques débattues. Plus instruits que par le passé et capables désormais de se livrer à des choix rationnels, les citoyens peuvent faire l'économie des médiations partisans. Les nouvelles technologies permettent du reste d'organiser des référendums électroniques à moindres frais. Les formations politiques ne sont pas appelées pour autant à disparaître mais voient simplement leur rôle redéfini : elles n'ont plus à agir au nom des citoyens, mais doivent se contenter de remplir une mission pédagogique et de fournir à chacun des éclairages sur les différents problèmes discutés, lui permettant ainsi de réduire le temps consacré à la collecte d'informations, I. BUDGE, *The challenge of direct democracy*, Londres, Polity Press, 1997 ; Id., « Deliberative democracy, direct democracy and political parties » in M. SAWARD (dir.), *Democratic Innovation Deliberation, representation and association*, Londres, Routledge, 2000, p. 195-212.

partisans » qui reproduisent les divisions de la société française. La confrontation des points de vue développés par les uns et par les autres est supposée faciliter l'élaboration d'une plate-forme politique qui réponde aux aspirations de tous. En d'autres termes, la logique délibérative « se substitue à une vision territoriale et structurelle du militantisme »³⁴. L'évolution est d'autant plus significative que la délimitation de l'organisation partisane devient poreuse. Avant chaque Congrès du PS, des « forums thématiques » sont ainsi organisés dans lesquels des citoyens extérieurs peuvent intervenir. En janvier 2005 est par ailleurs instauré le statut d'« adhérent du projet » : sans intégrer une section locale et moyennant une cotisation réduite (comprise entre 5 et 10 euros), les simples sympathisants peuvent désormais participer à l'élaboration du programme à titre temporaire ; la possibilité leur est donnée de prendre part à des ateliers, à des débats et à des votes sur les textes³⁵. La perméabilité du parti est pensée comme un moyen de limiter les distorsions et de s'assurer que des membres de toutes les minorités sexuelles, religieuses, etc. pourront participer aux échanges internes. Les mécanismes délibératifs trouvent un complément dans des scrutins consultatifs : une fois qu'un dialogue entre les groupes a permis à chacun de se forger une opinion, il est possible d'évaluer le résultat obtenu sur une base individuelle. Lors du Congrès de Dijon en 2003, une nouvelle disposition est ainsi adoptée qui permet d'interroger directement les adhérents du parti sur des questions d'actualité, soit après proposition du Premier secrétaire, du bureau national ou de 35 fédérations, soit après une demande formulée par 15% au moins de l'effectif total du parti. Acquis au mode de légitimation délibératif qui prévaut dans l'UE, les partis politiques nationaux cessent en somme de

³⁴ L. OLIVIER, « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France... », *op. cit.* Une évolution similaire peut être observée en France dans les partis de la droite parlementaire (F. HAEGEL, C. PÜST & N. SAUGER, « Les transformations de la démocratie dans et par les partis : l'exemple de l'UDF et du RPR », in P. PERRINEAU (dir.) *Le désenchantement démocratique*, Paris, Editions de l'Aube, 2003, p. 107-129) ainsi que dans les formations politiques britanniques (P. SEYD & P.F. WHITELEY, *New Labour's Grass Roots, The Transformation of the Labour Party Membership*, Londres, Palgrave, 2002 ; F. FAUCHER « Brève passion ou engagement durable ? La démocratie interne et le parti conservateur britannique », in P. PERRINEAU, *Le désenchantement démocratique*, Paris, Editions de l'Aube, 2003, p. 149-175 ; F. FAUCHER-KING, *Changing Parties. An Anthropology of British Political Party Conferences*, Palgrave-Macmillan, 2005 ; F. FAUCHER-KING & E. TREILLE, « Managing Intra-party Democracy : Comparing the French Socialist and British Labour Party Conferences », *French Politics*, 1/1, 2003, p. 61-82) et danoises, (K. PEDERSEN & J. SAGLIE, « New Technology in Ageing Parties : Internet Use in Danish and Norwegian Parties », *Party Politics*, 11/3, 2005, p. 359-377).

³⁵ Un nouveau statut d'« adhérent-partenaire » a également été créé à l'UMP. Ses bénéficiaires ne paient pas de cotisation mais sont invités à collaborer aux débats internes et à la définition des orientations politiques, en répondant notamment à des questionnaires qui leur sont adressés à intervalles réguliers (les réponses collectées sont étudiées par l'institut Ipsos et doivent permettre de déterminer précisément les catégories de la population sur lesquelles le parti doit faire porter son effort). En janvier 2005, l'UDF s'est dotée quant à elle d'un statut de « militant associé ». Elle en gratifie des personnalités qui appartiennent à la « société civile » et qui, sans posséder la carte du parti, sont consultées pour l'élaboration du programme. Dans le même temps, une « fédération internet » est créée qui bénéficie du même statut qu'une fédération départementale.

compter sur les réseaux intermédiaires que pourraient entretenir leurs militants ; ils privilégient des formes de mobilisation plus directes et plus ponctuelles à la fois.

La dynamique entretenue par des agents de la Commission européenne, les *thinks tanks*, les fondations politiques et les élites partisans nationales affecte la structuration du débat européen lui-même. Faute d'être confiées à des intercesseurs et de se fonder dans des groupes sociaux ou des formes de sociabilité établies, les positions adoptées par les appareils politiques face à l'UE conservent un caractère stratosphérique. Une illustration peut en être trouvée dans les mobilisations suscitées en France par le projet de Constitution européenne. Une fois connue la date du référendum national, le groupement d'études et de recherches Notre Europe annonce l'organisation d'une « consultation délibérative » de citoyens indécis. Il entend ainsi « faire émerger une opinion citoyenne autonome ». Le choix d'une « méthodologie » avisée doit permettre de lever toutes les réserves : la technique du sondage délibératif est retenue afin de « permettre à des citoyens « ordinaires » de construire, d'approfondir, ou de faire évoluer leur opinion de façon plus raisonnable et autonome »³⁶. Si ce protocole n'est pas reproduit par les partis politiques nationaux, une logique de désintermédiation n'en est pas moins retenue. Le 1^{er} décembre 2004, le Parti socialiste organise une consultation interne ; les adhérents inscrits depuis au moins six mois dans les 3 700 sections socialistes sont appelés à se prononcer individuellement. 75% d'entre eux prennent part au vote. 58,62% expriment leur approbation au projet de Constitution³⁷. Lors du référendum national organisé le 29 mai, 56% des électeurs socialistes votent « non ». L'écart entre le choix des adhérents et celui des sympathisants varie considérablement d'une fédération à l'autre. Il est de l'ordre de 36 à 39% en Corrèze, en Côte d'Or, en Haute-Vienne, dans L'Hérault et dans les Bouches-du-Rhône. Ces fédérations comptent une majorité d'adhérents qui ne se manifestent qu'à l'occasion des scrutins internes et qui ne prennent pas part à la vie de leur section ; elles ne peuvent compter sur des militants actifs.

Le processus par lequel le mode de légitimation délibératif s'impose et se consolide présente un caractère dynamique. Une fois enterré le projet de Constitution, de nouvelles initiatives sont observées. Le 13 octobre 2005, la Commission européenne lance un « Plan D » (Démocratie, Dialogue et Débat). Ses agents prétendent jouer un rôle de « facilitateur » et poser le cadre d'un débat sur l'avenir de l'Union européenne. L'objectif déclaré est la réalisation d'un « nouveau consensus » sur les politiques européennes. Tous les Etats membres sont invités à organiser des débats nationaux en retenant un même schéma directeur ; certaines formes d'organisation sont présentées aux gouvernements nationaux comme des modèles à suivre ; des procédures standardisées et des grands thèmes de discussion sont également proposés. La Commission doit centraliser les informations qui se dégagent des différents forums nationaux et en faire la synthèse afin que chacun puisse aboutir à des conclusions

³⁶ H. MONCEAU, « Constitution européenne et délibération. L'exemple de focus groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 », *Notre Europe*, Etudes et recherches, 45, 2005.

³⁷ Le procédé est également retenu, avec un moindre écho, par les Verts. La consultation organisée jusqu'au 13 février 2005 se solde par une courte victoire du « oui » (52,63% des suffrages exprimés).

communes. L'objectif ultime est l'élaboration d'une « feuille de route » à laquelle tous les acteurs du système politique européen pourront se référer. Pour faciliter la réalisation de ce scénario, des « ambassadeurs de la bonne volonté européenne » sont désignés dans chaque Etat membre. Si l'initiative n'est guère relayée par les gouvernements nationaux, elle trouve des prolongements indirects dans les réflexions menées au sein des *think tanks* et des fondations politiques ; elle peut toucher par ce vecteur les élites partisans et renforcer encore leur tropisme délibératif. En témoigne le diagnostic livré par une récente étude de Fondapol : « On ne peut se contenter de reproduire [dans l'UE] les mécanismes de validation démocratique mis en place dans les Etats-nations, à un moment où nos démocraties nationales connaissent elles-mêmes une crise de la représentation. Pour être à même d'intégrer les attentes et les réticences des citoyens, tout en garantissant l'efficacité de son pouvoir décisionnel, l'Union doit plus que jamais faire preuve d'innovation » ; il faut alors relever « le défi d'une démocratie européenne délibérative qui permette de faire de l'Union une union non seulement des Etats mais également des peuples »³⁸.

La dynamique ainsi entretenue empêche d'accorder le positionnement des élites partisans et les aspirations des électeurs. Les mécanismes délibératifs mis en place par les formations politiques bénéficient seulement à une petite frange de la population³⁹. Des réseaux intermédiaires restent nécessaires à nombre de citoyens ; eux seuls peuvent leur permettre d'appréhender les questions européennes et de faire remonter vers les partis leurs propres réactions aux effets des politiques communautaires. Historiquement rompus à cet exercice, les militants des partis politiques nationaux en sont détournés par le mode de légitimation délibératif.

Conclusion

La médiation partisane permet que des élites prennent en charge la décision politique sans qu'une orientation « élitiste » soit nécessairement observée : dès lors qu'une forte connexion est maintenue avec une base sociale circonscrite, la quête d'alignement électoral et les logiques d'appareil sont conciliables. La réalisation d'un tel équilibre est conditionnée par le travail intermédiaire des militants. Dans l'absolu, les partis politiques nationaux peuvent donc empêcher qu'une coloration « élitiste » soit donnée au système politique européen. Ils sont pourtant retenus de fonctionner dans

³⁸ E. FABRY, « La relance civique et politique de l'Union européenne », *Fondation pour l'innovation politique*, Les études de la fondation, janvier, 2006.

³⁹ F. GREFFET, « Les partis politiques français sur le Web », in D. ANDOLFATTO, F. GREFFET & L. OLIVIER (dir.), *Les partis politiques : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; R. LEFEBVRE & N. ETHUIN, « Les balbutiements de la *cyberdemocracy* électorale », in V. SERFATY (dir.), *Internet et politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002 ; B. VILLALBA, « Moving towards an evolution in political mediation ? French political parties and the news ICTS », in M. TAVANTI (dir.), *Political Parties and the Internet. Net gain ?*, Londres, Routledge, 2003 ; P. NORRIS, « Preaching to the Converted ? Pluralism, Participation and Party Websites ? », *Party Politics*, 9/1, 2003, p. 21-45 ; M.L. ZIELONKA-GOEI, « Members Marginalising Themselves ? Intra-Party Participation in the Netherlands », *West European Politics*, 15/2, 1992, p. 93-106 ; J. SAGLIE & K. HEIDAR, « Democracy within Norwegian Political Parties : Complacency or Pressure for Change ? », *Party Politics*, 10/4, 2004, p. 385-405.

ce sens – non pas par un processus naturel préexistant que la dynamique d'intégration viendrait seulement amplifier, mais bien par le fonctionnement même de l'UE et par le mode de légitimation délibératif qui y prévaut. Les réseaux intermédiaires des partis politiques ne périclitent pas par le fait de leur obsolescence et de leur inadaptation aux aspirations qui animent des citoyens émancipés, mais en raison de leur disqualification par les principes de décision politique que valorisent les élites partisans elles-mêmes. En conséquence, les positions que les formations politiques adoptent face à l'UE ne peuvent bénéficier d'un quelconque ancrage social. Cette situation donne un caractère assez vain aux spéculations sur la formation d'un système de partis unifié à l'échelle européenne et au recensement des convergences politiques au sein du Parlement européen ⁴⁰ ; dans la mesure où les « europartis » fédèrent des formations nationales qui tendent elles-mêmes à se détacher de tout réseau intermédiaire, les dynamiques centripètes qui y ont éventuellement cours ne sont guère significatives. Il convient par ailleurs de noter que la dévitalisation des partis nationaux n'est pas le fait d'une vaste machination ourdie depuis Bruxelles. Il ne saurait être question d'affirmer que certains membres de la Commission cherchent explicitement à délégitimer les pratiques anciennement développées dans les organisations partisans. Le processus dont nous avons tenté de pointer les ressorts est l'effet induit d'une démarche de légitimation que les hauts fonctionnaires européens engagent à des fins propres. Au rebours des explications qui postulent une transformation organique et inexorable de l'électorat ou des appareils partisans, précisons bien enfin que les évolutions observées sont le produit d'une dynamique réversible ⁴¹.

⁴⁰ S. HIX & Ch. LORD, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

⁴¹ Nous remercions Gerassimos Moschonas, Laurent Olivier et les membres du LaSSP pour les commentaires que leur a inspirés une première version de ce texte.