

Sir Julian Priestley

Sir Julian Priestley was Secretary
General of the European
Parliament from 1997 to 2007.

*Sir Julian Priestley fut Secrétaire
Général du Parlement européen
de 1997 à 2007.*

EUROPEAN DEMOCRACY IN ACTION

European political parties: the missing link

Les partis politiques européens : le chaînon manquant

Since its creation, *Notre Europe* has paid considerable attention to the difficult relationship between European citizens and the Union's institutions. This pamphlet is part of a broader effort to think of ways to strengthen voters' interest in European elections. It highlights several reforms the European political parties need to undertake if they are to play their part in building democratic institutions in Europe: the parties should allow individuals to join them; democracy within the parties should be strengthened through the election of delegates to party congresses and to their decision-making bodies and through submitting programmes and manifestos to referendums of all party members; party programmes should be decided by majority voting; the ideological stance of the parties should be sharpened. Most importantly, parties should decide on their nominees for the Presidency of the Commission after candidates' hustings in the member states, and party primaries open, ultimately, to all. These changes would add a new dynamic to Europe's political dimension and make the 2014 elections to the European Parliament truly transformative.

Depuis sa création, Notre Europe a apporté une attention particulière aux relations difficiles entre les citoyens et les institutions européennes. Ce texte fait partie d'une réflexion plus générale sur la façon dont pourrait être renforcé l'intérêt pour les élections européennes. Il propose plusieurs réformes essentielles pour les partis politiques européens s'ils veulent jouer leur rôle dans la construction d'institutions démocratiques en Europe : les partis devraient admettre des membres individuels; la démocratie interne devrait y être renforcée par l'élection des délégués aux congrès et des exécutifs, ainsi que par l'adoption des programmes par un vote ouvert aux adhérents; les décisions devraient y être prises à la majorité; les programmes devraient être plus incisifs. Enfin, les candidats des partis à la présidence de la Commission devraient être départagés au sein de primaires organisées dans les régions et les états membres et, à terme, ouvertes à tout le monde. Ces changements pourraient créer une nouvelle dynamique pour l'Europe politique, en faisant des élections européennes un grand moment dans la vie politique de l'Union.

www.notre-europe.eu

e-mail : info@notre-europe.eu

European Political parties: the missing link

Les partis politiques européens : le chaînon manquant

Sir Julian Priestley

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



European political parties:
the missing link

*Les partis politiques européens :
le chaînon manquant*

Sir Julian Priestley



Sir Julian PRIESTLEY

Sir Julian Priestley was Secretary General of the European Parliament from 1997 to 2007. Previously he had been chef de cabinet to Klaus Hansch, President of Parliament. Before that he held several senior posts in the EP, including Secretary General of the Socialist Group. A graduate of Balliol, Oxford, he is a past President of the Oxford Union, and a former parliamentary candidate for the Labour Party. Since retiring he continues to speak and write about European issues. His book, 'Six Battles that Shaped Europe's Parliament' was published by John Harper in 2008. He is chairman of EPPA, a Brussels based public affairs company. In 2007 he was knighted by Her Majesty the Queen.

Sir Julian Priestley fut Secrétaire Général du Parlement Européen de 1997 à 2007. Ancien chef de cabinet de Klaus Hansch, Président du PE, et ancien Secrétaire Général du Groupe Socialiste, il occupa d'autres postes de direction au Parlement. Diplômé de Balliol College, Oxford, il fut Président de l'Union d'Oxford, et plusieurs fois candidat pour le Parti Travilliste lors des élections nationales. Depuis sa retraite il continue d'écrire et de commenter les questions européennes. Son livre Six Battles that Shaped Europe's Parliament fut publié en 2008 par John Harper. Il préside EPPA, une société d'affaires publiques à Bruxelles. Il fut anobli par la Reine en 2007.

Notre Europe

Notre Europe is an independent think tank devoted to European integration. Under the guidance of Jacques Delors, who created Notre Europe in 1996, the association aims to "think a united Europe."

Our ambition is to contribute to the current public debate by producing analyses and pertinent policy proposals that strive for a closer union of the peoples of Europe. We are equally devoted to promoting the active engagement of citizens and civil society in the process of community construction and the creation of a European public space.

In this vein, the staff of Notre Europe directs research projects; produces and disseminates analyses in the form of short notes, studies, and articles; and organises public debates and seminars. Its analyses and proposals are concentrated around four themes:

- Visions of Europe: The community method, the enlargement and deepening of the EU and the European project as a whole are a work in constant progress. Notre Europe provides in-depth analysis and proposals

that help find a path through the multitude of Europe's possible futures.

- *European Democracy in Action: Democracy is an everyday priority. Notre Europe believes that European integration is a matter for every citizen, actor of civil society and level of authority within the Union. Notre Europe therefore seeks to identify and promote ways of further democratising European governance.*
- *Cooperation, Competition, Solidarity: « Competition that stimulates, co-operation that strengthens, and solidarity that unites ». This, in essence, is the European contract as defined by Jacques Delors. True to this approach, Notre Europe explores and promotes innovative solutions in the fields of economic, social and sustainable development policy.*
- *Europe and World Governance: As an original model of governance in an increasingly open world, the European Union has a role to play on the international scene and in matters of world governance. Notre Europe seeks to help define this role.*

Notre Europe aims for complete freedom of thought and works in the spirit of the public good. It is for this reason that all of Notre Europe's publications are available for free from our website, in both French and English: www.notre-europe.eu. Its Presidents have been successively, Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), and Tommaso Padoa-Schioppa (since November 2005)

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Foreword

The next European elections will take place in 2014. Why then focus today on the participation of European citizens on this vote? The answer is simple: if we want to reverse the decline in participation over the last thirty years which paradoxically has taken place at the same time the European Parliament has been steadily gaining power within European institutions, we must act now.

But, above all, the question of the relationship between citizens and European institutions is an issue that deserves better than to be taken up, at best, every five years. The organisation of the European debate at the level of both the Union and of Member states as well as the clarification and the politicisation of European issues are essential to giving life to European democracy on a daily basis.

Changes in the European Parliament itself and in its method of election may contribute to the improvement of democratic practice in the EU. *Notre*

Europe has published in conjunction with this text by Julian Priestley, a pamphlet by Andrew Duff which contains several proposals going in that direction.

But much can and should be done to improve the functioning of European political parties, which remain, despite their limitations, the key engines of democratic debate and citizen choice. This publication by Julian Priestley opportunely discusses key reforms that the parties should undertake in order to prepare to assume full responsibility.

These two publications by *Notre Europe* do not, of course, cover all of the subject. Most of their recommendations will likely improve after discussion or development. But they fuel a debate that must take place at the risk of remaining sluggish in the coming years ... until the next election or referendum again – albeit too late – sounds an alarm about the soundness of the European project.

Avant-propos

Les prochaines élections européennes auront lieu en 2014. Pourquoi alors s'intéresser aujourd'hui à la participation des citoyens européens à ce suffrage ? La réponse est simple : si l'on veut inverser la tendance d'une participation en baisse depuis trente ans, alors que paradoxalement le Parlement européen n'a cessé de gagner du pouvoir au sein des institutions européennes, c'est maintenant qu'il faut agir.

Mais surtout la question du lien entre citoyens et institutions européennes mérite mieux que d'être posée, au mieux, tous les cinq ans. L'animation du débat européen tant au niveau de l'Union qu'au sein des Etats membres tout comme la clarification et la politisation des enjeux européens sont indispensables pour faire vivre la démocratie européenne au quotidien.

Des changements au sein du Parlement européen lui-même et dans son mode d'élection peuvent certainement contribuer à l'amélioration de la pratique démocratique dans l'Union. *Notre Europe* publie, parallèlement à

ce texte de Julian Priestley, un essai d'Andrew Duff qui contient une série de propositions allant dans ce sens.

Mais beaucoup peut et doit être fait également pour améliorer le fonctionnement des partis politiques européens, qui restent, malgré leurs limites, les vecteurs essentiels du débat démocratique et du choix citoyen. Cette publication de Julian Priestley revient donc utilement sur les réformes essentielles que les partis devraient entreprendre afin de se préparer à assumer pleinement cette responsabilité.

Ces deux publications de *Notre Europe* n'épuisent pas, bien sûr, le sujet. La plupart des propositions s'enrichiront sans doute après discussion ou approfondissement. Mais elles alimentent un débat qui doit impérativement avoir lieu au risque sinon de rester atone dans les prochaines années... jusqu'à ce qu'une prochaine échéance électorale ou référendaire fasse à nouveau – mais trop tardivement – retentir une sonnette d'alarme sur la solidité du projet européen.

Table of Contents

Introduction: European parties, seven years on	P. 1
I – The 2009 European Elections	P. 5
II – The division of the spoils	P. 9
III – Outside the formal structures	P. 15
IV – Political parties – consolidating enlargement	P. 17
V – The parties and public opinion	P. 19
VI – Four modest reforms	P. 21

<i>Les partis politiques européens: le chaînon manquant</i>	P. 33
---	-------

Introduction : les partis européens durant ces sept dernières années	P. 35
I – Les élections européennes de 2009	P. 39
II – Le partage du butin	P. 45
III – Au-delà des structures formelles	P. 51
IV – Les partis politiques et la consolidation de l'élargissement	P. 53
V – Les partis et l'opinion publique	P. 55
VI – Quatre modestes réformes	P. 57

Introduction: European parties, seven years on

Political parties are everywhere somewhat out of fashion. They have fewer members; they generally fail to attract young people; their idealism seems tarnished by their constant trimming and jockeying; they are sullied by their efforts to gain funding; they seem to have failed to provide solutions to society's ills. Mainstream democratic parties have lost ground to extremists with simplistic nostrums, and to single issue campaign groups.

But political parties remain essential to the democratic process. At their best they help to articulate and to a degree shape public opinion; they provide the framework for the orderly discussion and resolution of policy differences; they are the main agencies for the contesting of open elections which underpin our democracy and the accountability of power. On occasion they may catch the public mood and help lift our sights. They are still the principal vectors for public opinion.

And the success of Europe as a political project based on a functioning efficient democratic system in which its citizens are fully engaged requires political parties operating on a continental scale. The authors of Maastricht and Nice recognised their central role in European integration. When successive treaty declarations were followed up by a Council/Parliament regulation in 2003, the embryonic parties were given resources from the EU Budget, and staffing and hence a degree of operational autonomy vis-à-vis the parliamentary groups. A new dimension to their work was provided by the Council/EP regulation in 2007 allowing the Parties to set up political foundations.

But twenty years on from Maastricht, as ‘Notre Europe’s’ study of 2009 demonstrated (Etudes et Recherches No. 71), the parties still fall far short of being in a position to carry out fully their vital role as the link between the political institutions of the EU and public opinion – a role that they alone can fill: or to provide steerage for their respective parliamentary groups.

If, by the term ‘political party’ we mean democratic organisations of members, coming together on the basis of political affinity, drawing up programmes, selecting candidates for office, fighting elections, and ensuring that elected representatives uphold their commitments, then ‘European Political Parties’ tick almost none of the above-mentioned boxes.

They remain to a large extent closed, unrecognised clearing houses, operating principally as structures facilitating the transaction by national political parties of necessary common business. In terms of public opinion they remain essentially empty shells. They are not primarily campaigning organisations. They are still to a certain extent – at least organisationally – in the thrall of the parliamentary groups at the European Parliament. And their policy formation is essentially a technical exercise with often insipid, lowest common denominators of the policies of the competent national parties the inevitable outcome.

Above all, ordinary party supporters, militants and members in the member states have little or no link with, no decision-making role in, and practically no sense of belonging to these European ‘parties’. The governing bodies of the European parties are essentially ‘confederal’ by nature; key decisions are mostly taken by consensus, even where majority voting is allowed; party activities tend to be about providing a European platform for parades of national party leaders giving them an extra opportunity to generate national publicity in an international context. On most issues, national party officials, usually international secretaries, call the shots.

If all the parties have taken some steps towards internal reform, as will be set out later, they have not yet realised their potential political vitality.

This is not to say that partisan politics play no role in Europe’s institutions and in EU decision-making. On the contrary, through the political groups at the European Parliament, decisions have become intensely politicised. These groups are one of the great success stories of European integration. Nearly all decisions now taken by the EU are the result of compromises to which the political groups of the Parliament will have subscribed and, in many cases, shaped. The groups are well-organised, give themselves the time and means to develop first common group decisions, and then compromises across groups. Some of the most complex but important legislative acts have been ultimately determined by compromises hammered out in the EP, rather than in the Council of Ministers. Recent academic study (see *VoteWatch.eu* for example) confirms an increasing trend for cohesion within the larger political groups, with percentages of around 90% which would be no disgrace in a national context.

But this trend in decision-making which emphasizes political choice rather than technological fudge, though welcome in itself, takes place in a vacuum which while being ultimately linked to public opinion, is almost completely invisible to it. Of course each MEP is accountable to his or her electors;

will be reporting back home (notwithstanding the massive hurdles which lie in the way of communicating European issues effectively with citizens); and will be in constant touch with his or her national or regional party. But these efforts are undermined by the absence of extraparlimentary organisations, acting as a relay between citizens and elected representatives, and shaping the policies and programmes which MEPs then strive to implement.

It is true that the current situation gives MEPs in theory a very large freedom of manoeuvre – although this may be severely curtailed by the selection process for party candidates for election to the EP particularly where places on the list are within the gift of party leaders – but in the long run it gives to electors the impression that the MEPs are not really their representatives and that, consequentially, citizens are not represented in decision-making.

The paradox of an increasingly powerful European Parliament mobilising decreasing public support was cruelly but clearly demonstrated in the 2009 elections.

I – The 2009 European Elections

These elections were the clearest demonstration yet of the emptiness of the exercise. The elections were not fought as if they mattered; not so much ‘second order’ as an optional democratic extra. Public opinion was not mobilised; European themes were not developed; national issues predominated; party differentiation was not achieved.

Certainly, the European manifestos marked a step forward with more detailed proposals than in previous elections. The PES even attempted to organise an input – electronically – from Socialist/social democratic party members in member states (‘PES activists’), having set up a list, with now some 50,000 members enrolled. Meetings on the manifesto were organised in the regions, sometimes on a cross-frontier basis. But the resulting programmes resembled basically disparate shopping lists, from which campaign themes could only be distilled with difficulty.

For example whereas the PES manifesto starts strongly with a summary attempting to highlight the philosophical differences (along the lines of ‘... They follow the market. We follow our convictions... They say adapt the market. We say shape our future.’), the proposals in the text make any differentiation with their principal rival difficult:

“We propose to work with all our global partners towards reform of the global financial architecture in order to prevent the recurrence of a financial crisis...”.

The EPP, on the same point says in its 2009 manifesto:

“The international financial architecture must be rebuilt. European regulations alone are not sufficient for global financial markets – we need to increase overall transparency and surveillance.”

The ELDR with a manifesto written and approved before the full brunt of the financial crisis has no comparable paragraph; and, indeed, its manifesto is actually shorter than the summary of the manifestos of its two principal main competitors.

The Greens had the striking idea of a programme centred around the idea of a ‘Green New Deal’, with job creation in the new green technologies at its core; but then undermined their own efforts by allowing national opt outs on key programme points.

In any case, these programmes were largely ignored or supplanted by national programmes in the campaign proper. If the French socialists and some of the East European left of centre parties used the programmes as they stood, they were supplemented by some with a national ‘gloss’ or simply left to lie on the table by others. Far from sharpening the ideological differences on Europe’s future between these parties, the national campaigns focussed almost exclusively on the national political divide, only underlining that in their view there was nothing of significance at stake in the European elections. And if that was the view of national party leaders, why should the elector bother himself or herself with them?

On the key issue of common strategy – for the parties to name their ‘candidate’ for President of the European Commission (entirely consistent with the new procedures for nominating the Commission set out in the Lisbon Treaty) no breakthrough came because key governing parties like British Labour, the Spanish and Portuguese Socialists not merely refused to nominate a Socialist ‘candidate’. They actually endorsed the incumbent, Jose Durao Barroso, the PPE ‘nominee’: and this, despite a previous PES Congress having agreed in principle to have a Socialist ‘candidate’. At a stroke, this breaking of the ranks undermined any attempt to provide a European-wide personality focus for the elections. Worse, it contributed to the muddying of the political waters so that the electoral ‘choice’ was made less clear.

Since the elections, both the EPP and the PES have reiterated their intention to promote a candidate for Commission President at the time of the next European elections. This would almost seem to be a Lisbon Treaty requirement. How could the European Council ‘take account of the European election results’ in proposing to the EP a nominee for the Presidency of the Commission, if potential nominees have not been promoted prior to the elections? But the key question of methodology remains open.

The election campaign was characterised by a lack of vigour and the absence of European content. In some member states the European elections coincided with national, regional or local ballots (Luxembourg, Belgium, and the UK). In Germany, if the election was harder fought, this was in no small measure due to it being the last electoral test before the September 2009 national elections. In general the campaigns gave no clear sense as to what was at stake. Those (like the French Greens or the German CDU/CSU) who allowed some European content into their campaigns were rare exceptions and they fared relatively well. In some member states the political parties deliberately avoided European themes, even excluding leading candidates to the European Parliament from key national campaign

activities. Events organised by the European political parties were few and far between and received practically no media coverage (in part due to the fact that the European parties may not use their EU funding for campaign purposes).

No excitement was generated at the notion of 27 nations participating in a great continent-wide democratic event.

The results predictably led to the lowest ever turnout, making the trend of falling voter participation since 1979 an unbroken one. If the numbers voting were slightly higher than the media – so gleeful in its gloom – had predicted (and no lower than the turnout in most US Congressional elections), it was still a disappointing start for the seventh legislature of a Parliament now with its powers significantly strengthened.

For the European political parties the election was another setback. Indeed, in some member states, political forces completely outside European party structures made the most headway. And there is no sign that voters wished to punish those parties (like the Czech and British Conservatives which had indicated their intention to leave the EPP political group in the Parliament). In the EP distribution of seats, a further and slight trend away from the established European political ‘families’ and their parliamentary groups was discernible.

II – The division of the spoils

The paradox is all the greater then that these European parties came to play a very much greater role in the ‘division of the spoils’ after the elections in which they had so little distinguished themselves. Meetings of national party leaders before European Council meetings had started from the mid-1980s onwards. By 1989, these meetings not only acted as a preparation for the substantive points on Council agendas; they had become the trigger for the process of selecting the President of the European Commission – and for the meeting taking place immediately after the elections – for the leadership of the parliamentary group in the new legislature, and, should the circumstances be favourable, for the Presidency of the European Parliament, as well as for other posts.

One of the problems for all these meetings has been the natural tension that arises between parties in government and those in opposition. The Prime Ministers constitute a kind of ‘A’ team, reluctant to share decisions with those party leader colleagues who do not have the responsibility of

power. However, excluding the parties not in national governments would undermine the representativity of the gatherings. In practice, the parties have sometimes found it difficult to engage the Prime Ministers, or even to command their presence. In general the EPP has been more successful, with Chancellor Merkel and President Sarkozy regularly playing an active part in preparatory meetings. In the PES with its dwindling number of Prime Ministers, the attendance of the British, Spanish and Portuguese leaders has been sporadic.

The procedure is not uniform between the ‘families’, and has varied over time. The parliamentary groups have gradually won the right to greater autonomy in selecting their leaderships, rather than rubber stamping choices emerging from party conclaves of national leaders. On the other hand, as both the timetable for renewing the Commission coincided with the parliamentary term, and successive Treaty changes strengthened the institutional link, the party leaders meeting became an important stage in preparing the nomination of its President. Already by 2004, a candidate even with the backing of Berlin and Paris could be vetoed by the ‘political family’ claiming first pick, on the basis of the electoral returns.

And by 2009, the menu had been substantially enriched by the simple accident of timing. Because the much-delayed Lisbon Treaty entered into force at the end of 2009 coinciding with the beginning of a new Commission term, the party leaders found themselves confronted with the opportunity or indeed the obligation to take a view not simply on the candidates for the Presidency of the Commission, but also on the new ‘Lisbon’ offices- the Presidency of the European Council, and the High Representative. And this coincidence of timing will be repeated. The opportunities were effectively seized – the frontrunner for the presidency of the Council was derailed because of hesitation or outright opposition at these party meetings; and the compromise candidate for the High Representative position emerged at the same meetings in a typical European compromise.

In other words, by simple process of elimination, a left of centre candidate had to be chosen to balance the EPP nominees for the presidencies of the Council and the Commission. He or she had to come from a larger member state (as the two Presidents designated came from smaller ones) which effectively limited the choice to the two larger member states where the left was still in power. The British were considered to be ‘owed’ something given that their candidate for the other post had been eliminated. And a female candidate would be ideal, not least to ensure that at least one of the nominees for the three top posts would be a woman, while conveniently helping the designated Commission president meet the quota to which he had committed himself to the European Parliament. In the end, the process was steered by the UK and Spanish Prime Ministers, being the only Socialists leading governments from larger member states.

So for a variety of reasons, the European political Parties have now occupied the terrain of top nominations in the EU. They are a key element in the process. This welcome politicisation needs however qualification. Little consideration appears to be given to the qualities necessary to fill the respective posts. With the exception of the veto on Blair which was essentially for overriding political reasons which had their own legitimacy- Iraq; and the difficulties of appointing a nominee to preside the European Council from a member state which does not participate in key EU activities – the fate of other nominees tends to be decided by default. The successful ones ticked the right boxes – nationality, party affiliation, size of member state, North-South-East-West, gender. A computer programme could perhaps do the job as well. The triumphant nominees who emerged from this process may well demonstrate that they have all the qualities required to do the jobs they have – but if so that is a fortunate accident.

More seriously still, these nominations are not the result of any democratic input. For the reasons already given, the occasion to make the European elections a choice about the future President of the Commission was lost

because some national parties refused to participate in the process, and thus indirectly underlined their own reluctance to commit to a politicisation of Europe. And when party leaders gathered in conclaves in June, October and November 2009, there is no evidence that a broad consultation exercise had taken place in their own respective parties prior to their decisions on the nominations. And even though, quite appropriately the EP group leaders played a significant role at the European party meetings, this does not necessarily imply that the options they pursued had been the fruit of substantive internal deliberations with the MEPs from their respective groups.

In short, the extended role of the European political parties in taking decisions about who runs Europe's institutions may be a welcome development from the days when these questions were dealt with exclusively on an intergovernmental basis. But they have added little discernible democratic value to the process. They have not brought public opinion closer to decision-making. They have not necessarily enhanced the quality of leadership of the institutions. For Europe's citizens the procedure is about as open and transparent as meetings of the conclave of Cardinals prior to the first sightings of white smoke.

Within the Parliament, the cohesion of the political groups has actually strengthened since the 2009 elections. The departure of the British and Czech conservatives from the ranks of the EPP, and the increasing number of Socialist parties losing national office has undoubtedly contributed to a certain ideological clarification on both sides. To bolster the mainstream pro-European majority, a tripartite 'grand coalition' (EPP, PES and ELDR) organised the internal division of the spoils which gave some necessary ballast to the EP in the early months of its post-electoral activities. It should also be noted that the financial and economic crisis of 2008 onwards has placed all three of these 'families' in a state of ideological flux, as they measure the impact of the crisis on the positions that they have traditionally espoused.

And as the Parliament has settled down to its core business it is noteworthy that two different majorities are discernible; on economic and social issues a right of centre majority (grouped around the EPP, Liberals, and the new rightwing eurosceptic group of British, Czech and Polish conservatives) has made the running on internal market questions and broader regulatory issues. On other questions, such as civil liberties, and international issues, another majority of Socialists, Liberals (now clearly pivotal as the 'swing' group), Greens and Radical Left has been constituted- the votes on SWIFT and on the Roma are illustrative. And of course this 'progressive majority' showed its muscle during the hearings of Commissioners-designate in the autumn of 2009.

There will almost certainly be major tensions inside the groups as some sensitive issues come to the fore – not least the review of the EU budget, and structural policies. It has always been almost inevitably the case that this category of subject (revolving around budgetary transfers) has seen political cohesion at its weakest, as national concerns predominate. But experience would indicate that the cohesion of the groups will withstand these strains, and that the current groups will be those that carry out the main business of the EP for the remainder of the legislature.

But these developments and the positioning of the EP and its political groups will go largely unreported in the media, and will quite simply pass public opinion by. In the absence of European political parties with members and activists involved in decision making, the parliamentary dimension is increasingly important to outcomes, but its representative role to enhance the democratic quality of decisions and accountability is essentially thwarted.

III – Outside the formal structures

To highlight the two shortcomings of the European political parties at this stage of their development – that they have not succeeded to mobilise militants in campaigns on European issues; and that they have failed to involve public opinion in EU decision-making and the designation of the leadership of Europe’s institutions – is not to deny some interesting but incremental progress.

There has been a proliferation of *informal* contacts, and networks, organised or at least inspired by the political families. There are regular meetings of leaderships or spokespersons of national parliamentary groups, with their EP counterparts. Ministers meeting in sectoral Councils are encouraged to have party preparatory meetings, sometimes with representatives from non-governmental parties as well as with spokespersons from the EP political groups. Cross party and bilateral contacts have now moved far beyond the limited circle of party leaders, international secretaries and foreign affairs spokespersons.

The new *Foundations*, referred to above, are beginning to have an input on policy formation, are well placed to make the comparative studies of national policies to inform future European programmes and to help to stimulate a growth in the networking between the parties and likeminded think tanks to enrich the quality of European debate. The parliamentary groups in the EP have strong links with the European party structures, which some times can lead to important initiatives like the PES push on hedge fund/personal equity regulation in the summer of 2008 – before the financial crash.

In the absence of a European media, national party leaders are increasingly addressing themselves to national media with initiatives, columns and letters co-signed with other national party leaders. That the right of centre leaders from three member states write to their national press on climate change, or that the leaders of the French PS and the German SPD write a joint piece on the economic crisis, or the then UK Prime Minister and the leader of the PES do likewise in the British press may not stop the traffic. But the initiatives illustrate a slow significant evolution towards some form of European political space.

However, this informal vitality at the summit has so far not percolated beyond the Brussels beltway and some national capitals, and studiously bypasses ordinary party members and supporters, as well of course as public opinion.

IV – Political parties – consolidating enlargement

To be fair, in the last ten years, the priority for the European parties has had to be the cooption of political parties from the new member states, and the management of their integration. This has been a delicate, time consuming and ultimately relatively successful exercise. There has been a greater ideological clarification within the three largest political parties. All three can now claim to have viable representation in the vast majority of member states. Mistakes in ideological labelling of parties in East and central Europe have either been avoided or fairly promptly rectified. The process has encouraged disparate political parties to evolve into moderate pro-European centre-right, centre-left or centre parties, at home in a broadly progressive vision of Europe and of society in general. And by their action, the European parties have preserved for the European mainstream a clear and workable majority in the European parliament. Without this careful exercise of consolidation, the European parliamentary group structures would have been undermined, the Parliament would have become ungovernable, and the capacity to conduct European business jeopardised.

These are important results to place on the credit side of the ledger for the European parties. But they are insufficient.

V – The parties and public opinion

The EU and its institutions have lost public support in the last fifteen years. The reasons are manifold and mostly outside the remit of these reflections. Critically, the European institutions themselves have not proved successful in communicating with public opinion. This may be, in the case of Council, that it is by its nature inhibited from conducting a sustained public dialogue. Many would argue that the Commission has been too timorous in its information policy. For the EP, as for any Parliament, although great progress has been made, not least with the new media, the role of a parliamentary institution does not easily lend itself to controversial information campaigns which would almost certainly not have the backing of many MEPs.

This is not simply a matter for regret. The lack of active public support for the Union threatens its capacity for future action: if it cannot progress, it will wither. Many would now agree that at some stage the EU will need new Treaties to strengthen economic governance, to underpin Europe's future energy independence, and, in the longer term, to give the Union

increased resources, and to create a greater capacity for decision-making over foreign and security matters. And one day the problem of what might be described as the ‘plethora of Presidents’ will have to be tackled. But any Treaty change or any new policy initiative requiring public support will hit the buffers if the EU remains incapable of restarting a public dialogue with voters. And if the Union is not to be able to reform itself, to adapt and to deepen integration, then its immediate relevance and long-term survival may be in doubt.

In most democracies, a dialogue with citizens is conducted, not exclusively, but first and foremost by political parties. They do this through campaigns, involving not just leadership based in capital cities but through party memberships throughout. To play their role fully, to live up to the expectations placed upon them and to help the Union reconnect with its 500 million citizens, reform of the European parties is now essential.

VI – Four modest reforms

There are four priorities for change.

1. First, and crucially, *individual members should be recognised by the European parties*. At present this possibility is limited for some parties (e.g. for the EPP, the possibility exists for MEPs outside affiliated national parties), and excluded by the PES. However the PES – as stated earlier – has constituted from the ranks of party members a list of some 50,000 ‘PES activists’ who receive direct mailing from the European party, and who are able at least to express their views directly. It is a first step towards creating a European membership.

This has to be part and parcel of a general reform of membership; with parties still able to affiliate en bloc, but with members receiving a distinct European membership card enabling them to participate in internal decision-making. This would be a step further than just mentioning the European party on the national card (a decision already taken by one of

the European parties but not generally applied by its component national parties).

This of course raises difficult questions as national parties are structured differently – some with a tradition of mass membership, some with a more elitist history. For example, the French PS has slightly fewer members than the Belgian PS. The Romanian party has a membership of 500,000 dwarfing that of the UK Labour Party. Membership charges often differ greatly. There are signs that those differences are diminishing; numbers of party members are generally in decline, and parties in search of new recruits have often reduced the cost of joining. One way would be to allow all national affiliated party members to opt in, with a small uniform surcharge. Party bureaucrats would doubtless balk at the extra complication in managing membership. Their leaders should insist that the attainment of the national party's ideological objectives now requires a viable ideological European counterpart.

And, in the longer term, opening up European parties to individual members would address the problem of those European citizens effectively disenfranchised from activity in the European parties simply because those parties may not have national counterparts. For example a right of centre UK citizen or a centrist Czech liberal have at the moment no European party to which they could affiliate because the European liberals do not have a member party in the Czech Republic and the British conservatives are outside the EPP fold.

2. Of course the attraction of joining a European party could only be sustained if members may play a role in the taking of party decisions. Where parties are run on a top-down basis, membership withers. Where members are empowered, numbers grow. So the second reform linked to the first must be to *strengthen democracy directly and indirectly within the European parties.*

The first element must be to make the Congresses of the parties – in principle, the supreme decision-making body for each party – a genuine exercise in party democracy. Seats could at least in the short-term continue to be allocated to national or regional delegations on the basis of the number of MEPs from the party, and the number of votes in Council. But when it comes to electing delegates to Congresses, the local party members' decisions should be paramount. And in the longer term, the seats should of course be allocated in accordance with the numbers of members in the region. And if this encourages parties to recruit more members to increase their leverage, this is all to the good.

All members in any region should have the right to elect delegates, who would no longer be selected by party bosses. This process has started in the PES, with delegates elected specifically from the regions by party members in the SPD; or for a period from the Dutch PvdA. Other parties still send lists decided by national party leaderships; or fill up places with MEPs (to save money) – despite previous party resolutions to involve party members in the selection of delegates.

Secondly, the party membership as a whole should approve by secret ballot, the programme and the manifesto of the party for European elections – drawn up by the directly elected executive and Congress but ratified by all. This process would not simply extend the sense of ownership of the programme; it would stimulate members to campaign for the party in the elections.

Thirdly, the parties should designate a candidate for the Presidency of the Commission on the basis of primaries, with the designated candidate receiving the backing of a majority of the full membership. For this to work candidates would have to declare themselves well in advance and hustings would have to be organised in regions and in member states. Some doubtless well qualified personalities might be reluctant to show

their hand early, and risk their national careers. So be it. The Commission President is effectively the head of the day-to-day executive of the EU. It is a political not a technical job. Its standing and authority would be immeasurably enhanced by this public exercise. Again the designation of candidates by open procedures in the parties would give a new impetus to the EP election campaign, and would mobilise militants.

To those who point out that the post of President of the Commission is not the only leadership position in the EU, it is worth recalling that the link between this post and the elections to the EP has already been established by Treaty; that the nominee for High Representative is at least subjected to a degree of public scrutiny through the hearings procedure for Commissioners; and that the President of the European Council has a specific if important role of steering the work of the Council, but that he is not head of the Union's executive. Of course, giving to the Commission President this greater democratic legitimacy would strengthen the office compared with the European Council, which in the view of those attached to supranational institutions and the community method will simply enable some of the prestige and authority that the Commission has lost over the years to be clawed back.

Making these primaries open to all electors would neatly sidestep the issue of the great differences in number of members in the national parties. It would be a dramatic step forward in involving all Europe's citizens in the project. To those who would argue that such a step would weaken the role of party members, it is worth pointing out that in those parties where they have been tried (by the UK Conservatives in a couple of Westminster constituencies, for example), open primaries have galvanised party members. There is much that can be criticised in the way the American political system operates, but no-one can deny the hugely mobilising effect of their primaries. Nor is there any evidence to suggest that the effect of open primaries is to weaken the ideological edge of the candidates.

This proposal may well be too far-reaching and radical to be accepted in one leap and implemented for 2014. But it is surely the way forward. For the next European elections, the minimum aim – as a halfway house – should be decisions on nominees to be taken by democratically legitimate party congresses, following open procedures where potential candidates put forward their views and programmes and submit themselves to the rigours of hustings in the regions before the vote at these congresses. Once the process is unleashed, it will almost inevitably be opened up and improved over time, as ordinary party members start to insist that they play a fuller part in the process.

These three proposals all aimed at democratising the work of parties would not simply encounter opposition from party hierarchies concerned at losing control of the European activities of their parties. They would have very substantial cost implications; the Congresses of the parties are already expensive: adding regional or national hustings (with at least some interpretation facilities) would add new financial burdens, as would regular consultations of party members. Both the annual operating budget of the parties and party staffs would have to be increased (from the current 12 million euros total). The funding of the parties, primarily from the European Parliament budget, has usually been approved without difficulty by the parliamentary groups in the EP. It is understood that the total funding for the parties should increase by around 15% annually, with a view to its doubling by 2014.

The MEPs should be the first to realise that any increase in those budgets would have a positive knock-on effect on participation in European elections. With this in mind, there is nothing to stop them from making the subsidies conditional on certain steps to democratise the European parties. If aid to third countries is often made conditional, there would be an argument to apply these criteria to European political bodies in receipt of EU funding.

And the entirely artificial restrictions on European parties using their funds on European election campaigns should be lifted. But those funds will have to be strictly audited to make sure that the elections they fund are European, not national or regional. In the United States, public funding is available for the campaigns for top office. Almost whatever extra funding might be agreed for party activities prior to the European elections, it would continue to be dwarfed by the staggering amounts of public and private spending during American elections. Failure to meet the costs for the EP elections is ultimately to undermine the idea of making European decision-making accessible to citizens. In a transnational, multicultural and multilingual environment, organising effective democracy was never going to be cheap.

3. Any move in the direction of greater party democracy would spell the end of internal decision-making by consensus. So a third category of reforms would see majority voting become the general rule – but with majorities reflecting numbers of party members, rather than the more artificial composition currently pertaining for the Congresses and executive bodies of the parties which have in fact tended to maintain a form of decision making by consensus. Deciding on a majority basis only where the issues are determined by majority in the EU (which pertains in the PES should be the bare minimum if the parties are to attain any policy credibility) effectively excludes foreign policy questions, enlargement and, most importantly, resources. Majority voting should be the rule on all policy and organisational questions, with higher thresholds possible for changes to party constitutions, and acceptance of new affiliated parties and organisations.

4. The fourth change should flow from the others, from greater internal democratisation and the involvement in decision-making of party activists. *The ideological offer of the parties should be sharpened.* At present the European manifestos of the parties are long and largely interchangeable wish lists which are almost completely superfluous to any campaign. The

refrain from blasé voters so often heard at national elections – “they’re all the same” – applies with particular acuity in the European polls. The campaigns which should be a regular feature of party activity not just gadgets for the pre-election period should focus on a very limited number of points of differentiation. The planned PES campaign for a European Tobin tax to be organised in Brussels *and* the member states is a good example. If party differences are constantly blurred and programmes remain insipid, the whole point of voting is undermined, or the temptation grows to vote for extremes outside the democratic mainstream is enhanced.

Party leaders and activists need to understand that a European dimension to party policy is now central to a party’s credibility. Almost none of the traditional policy ambitions of parties can even be begun to be met by national means alone. Whether it be a far-reaching ecological programmes, transfers of wealth and power, the reduction of burdens on business or stricter regulation, limitations to immigration or facilitating free movement – what member states can do is now so heavily constrained by both the obligations of member states under the Treaty and the logic of globalisation that only competing ideological visions at the European level will have any sustainable credibility. Electors increasingly understand that many promises made at national elections cannot be honoured in the absence of EU action. It is time the parties caught on.

VII – CAN WE?

Are these reforms feasible? It is easy to see the lines of resistance – from national party officials who wish to retain influence, from some political forces who would still deny Europe’s political vocation, and from the euro-sceptic media who would denigrate any strengthening of Europe’s nascent transnational democracy.

But all the reforms outlined flow from successive Treaty provision about the role of European political parties, from the existing Regulation on parties, and from the Lisbon Treaty link between the Commission presidency and the European elections. No new Treaty amendment or substantive change to the Statute of European political parties is required. More resources would be necessary but the subsidies to the European parties are paid out of the EP’s Budget, which give to the MEPs every possibility to increase the funding to extend the continental reach of these parties, and to strengthen their representativeness and internal democracy. The parties are slowly moving towards the kind of reforms outlined: they should be encouraged to accelerate the change.

The future of Europe as a political project depends on being able to mobilise European public opinion on political issues. European political parties should make an essential contribution. At present they are impeded from doing this by a lack of popular participation in their work, and by democratic and organisational weaknesses. The parties should be challenged in the months to come to make the internal reforms necessary for them to be able to conduct a transformative European election campaign in 2014.



*Les partis politiques européens :
le chaînon manquant*

Sir Julian Priestley

Introduction : les partis européens durant ces sept dernières années

Les partis politiques ne sont plus vraiment à la mode nulle part. Leurs membres se font rares, ils ont du mal à attirer la jeune génération, leur idéalisme semble terni par leurs manœuvres constantes et leur souci des apparences, ils sont souillés par leurs efforts pour obtenir des financements et ils semblent se montrer incapables de trouver des solutions aux maux de la société. Les partis démocratiques traditionnels ont perdu du terrain face à des extrémistes proposant des panacées simplistes et face aux associations à campagnes thématiques.

Mais les partis politiques demeurent essentiels dans le processus démocratique. Quand tout va bien, ils aident à articuler, voire à influencer l'opinion publique; ils fournissent le cadre à une discussion ordonnée ainsi que des solutions aux divergences politiques; ils sont les agents principaux de la tenue d'élections ouvertes qui constituent les fondements de notre démocratie et de la responsabilité du pouvoir. De temps en temps ils arrivent même à être en phase avec le public et l'aident à voir plus loin. Ils restent les principaux véhicules de l'opinion publique.

Et le succès de l'Europe en tant que projet politique basé sur un système démocratique fonctionnel dans lequel les citoyens seraient profondément engagés implique que les partis politiques agissent à l'échelle continentale. Les auteurs des Traités de Maastricht et de Nice reconnaissent leur rôle central dans l'intégration européenne. Lorsque les déclarations successives des traités furent suivies par un Règlement du Conseil / Parlement européen (PE) en 2003, les partis embryonnaires reçurent des fonds du Budget de l'UE et des dotations, et par là même une certaine autonomie vis-à-vis des groupes parlementaires. Leur travail acquit une dimension nouvelle avec un Règlement du Conseil / PE en 2007 permettant aux partis d'établir des fondations politiques.

Mais vingt ans après le Traité de Maastricht, comme l'étude de *Notre Europe* de 2009 l'a bien démontré (*Études et Recherches* n° 71), les partis sont encore loin d'être en mesure d'assumer leur rôle vital de lien entre les institutions politiques de l'UE et l'opinion publique – un rôle qu'ils sont pourtant les seuls à pouvoir tenir – ou encore d'assurer le pilotage de leurs groupes parlementaires respectifs.

Si, par les termes de « parti politique » nous entendons l'organisation démocratique d'adhérents réunis sur base d'affinités politiques, élaborant ensemble des programmes, proposant des candidats pour les différentes fonctions, luttant pour les élections et s'assurant que les représentants élus tiennent bien leurs engagements, alors les « partis politiques européens » ne correspondent pour ainsi dire en rien à cette définition.

Ces partis européens sont encore, dans une large mesure, des organismes fermés et non reconnus, servant principalement à faciliter, pour les partis politiques nationaux, la transaction indispensable d'affaires communes. En termes d'opinion publique, ce sont en fait des coquilles vides. L'activité première de ces organisations ne consiste pas à mener des campagnes. Dans une certaine mesure, elles se trouvent encore – du moins d'un point

de vue organisationnel – sous l'emprise des groupes parlementaires du Parlement européen. Enfin, le développement de leurs programmes consiste essentiellement en un exercice technique visant à rechercher le plus petit commun dénominateur parmi les différentes positions nationales, ce qui débouche inévitablement sur des propositions faibles et insipides.

Mais surtout, les sympathisants ordinaires de partis, les militants et les adhérents des états membres ont peu ou prou de lien avec ces « partis » européens. Ils ne jouent aucun rôle dans leurs prises de décision et n'ont pour ainsi dire aucun sentiment d'appartenance par rapport à eux. Les organismes gouvernants des partis européens sont « confédéraux » par nature ; les décisions importantes sont prises par consensus, même lorsqu'un vote à la majorité est permis ; les activités des partis se limitent à fournir une plateforme européenne à la parade des chefs de partis nationaux, leur octroyant ainsi une occasion supplémentaire de bénéficier d'une publicité nationale dans un contexte international. En ce qui concerne la plupart des problèmes, ce sont les représentants de partis nationaux, souvent des secrétaires internationaux, qui mènent la barque.

Si tous les partis ont effectué quelques avancées en direction d'une réforme interne – comme je le montre un peu plus loin – ils n'ont pas encore réussi à développer leur pleines capacités politiques.

Cela ne veut pas dire que les politiques partisans ne jouent aucun rôle dans les institutions européennes et dans les prises de décision de l'UE. Au contraire, avec les groupes politiques du Parlement européen, les décisions sont devenues éminemment politisées. Ces groupes constituent l'une des grandes réussites de l'intégration européenne. Quasiment toutes les décisions prises actuellement par l'UE sont le résultat de compromis auxquels les groupes politiques du Parlement ont souscrit, voire dans bien des cas, qu'ils ont eux-mêmes élaborés. Ces groupes sont bien organisés, ils s'octroient le temps et les moyens de développer en priorité des décisions de

groupe communes, puis des compromis entre les différents groupes. Certaines actions législatives parmi les plus importantes et les plus complexes ont finalement été menées à bien sur base de compromis élaborés au Parlement européen, plutôt qu'au Conseil des Ministres. Des études récentes (voir par exemple *VoteWatch.eu*) confirment l'avancée d'une tendance à la cohésion au sein des groupes politiques élargis, avec des pourcentages tournant autour des 90 % qui ne feraient pas rougir dans un contexte national.

Mais cette tendance aux prises de position sur base de choix politiques en lieu et place de l'embrouillamini technique, quoique bienvenue en soi, a lieu dans un flou démocratique qui les rend quasiment invisibles aux yeux de l'opinion publique. Bien sûr chaque membre du Parlement européen (MPE) a des devoirs envers ses électeurs; il ou elle devra rendre des comptes (en dépit des énormes obstacles qu'il y a à communiquer efficacement avec les citoyens sur les questions européennes); il ou elle sera en contact continu avec son parti national ou régional. Mais ces efforts se voient sapés par l'absence d'organisations extraparlamentaires qui assureraient le relais entre les citoyens et les représentants élus, et qui élaboreraient les politiques et les programmes que les MPE s'efforceraient ensuite de mettre en application.

Il est vrai que la situation actuelle donne théoriquement aux MPE une grande marge de manœuvre, bien que cette dernière puisse être sévèrement restreinte par le processus de sélection des candidats de partis aux élections européennes, notamment quand la place des partis sur la liste dépend des cadeaux des chefs de partis. Mais à la longue, la faiblesse des partis donnera aux électeurs l'impression que les MPE ne les représentent pas vraiment et que, par conséquent, les citoyens ne sont pas représentés dans les prises de décision.

Le paradoxe d'un Parlement européen aux pouvoirs accrus mais qui ne mobilise plus qu'une faible partie du soutien public a été cruellement mais clairement confirmé lors des élections de 2009.

I – Les élections européennes de 2009

Ces élections ont nettement démontré la vacuité de l'exercice. Les élections n'ont pas été menées comme si elles étaient chargées d'une quelconque importance, et pas tant telle une formalité de second ordre que tel un prolongement démocratique facultatif. Les questions nationales dominaient, la différenciation des partis restait en souffrance.

Bien sûr les manifestes européens ont fait un pas en avant en présentant des propositions plus détaillées qu'aux élections précédentes. Le Parti Socialiste européen (PSE) a même tenté de dresser – électroniquement – la liste des activistes parmi les membres des partis socialistes / sociaux démocrates dans les états membres (« activistes PSE »), une liste qui comprend maintenant quelques 50 000 noms. On organisa des réunions autour du manifeste dans les régions, parfois même sur une base trans-frontalière. Mais les programmes qui en ont découlé ressemblaient surtout à de vagues listes de courses desquelles on ne pouvait dégager qu'à grand peine les thèmes de campagne.

Par exemple, alors que le manifeste PSE débute en force par un récapitulatif visant à mettre en lumière des divergences d'ordre philosophiques (voir les lignes « [...] Ils suivent le marché. Nous suivons nos convictions. [...] Ils disent qu'ils adaptent le marché. Nous construisons notre futur. »), leurs propositions se distinguent à peine de celles de leurs principaux rivaux : « Nous proposons de travailler avec tous nos partenaires mondiaux en faveur d'une réforme de la structure financière internationale, de façon à empêcher le retour de la crise financière [...] ».

Le Parti Populaire européen (PPE) mentionnait dans son propre manifeste et sur la même question :

« La structure financière internationale doit être reconstruite. Les règlements européens ne suffisent pas à eux seuls aux marchés financiers mondiaux. Nous devons encourager une transparence et une surveillance générales ».

Les Libéraux Démocrates européens (ELDR), avec son manifeste écrit et approuvé avant le choc de la crise financière ne comporte pas de paragraphe à ce sujet. Et son manifeste est, en fait, plus court que le récapitulatif des manifestes de ses deux principaux opposants.

Les Verts eurent l'idée d'un « Green New Deal » comme fil conducteur de leur programme, avec pour point d'orgue la création d'emplois dans les nouvelles technologies vertes, pour finalement en venir à saper leurs propres efforts en autorisant des dérogations nationales sur des points clefs du programme.

Quoi qu'il en soit, ces programmes furent largement ignorés ou supplantés par des programmes nationaux au cours de la campagne proprement dite. Si les socialistes français et certains partis de centre gauche d'Europe de l'est ont bien utilisé tels quels les programmes, c'est en les recouvrant d'un vernis national, pour certains, ou en les laissant simplement sur un coin de table, pour d'autres. Loin d'aiguiser les différences idéologiques

de ces partis sur le futur de l'Europe, les campagnes nationales se sont concentrées presque qu'exclusivement sur la division politique nationale, soulignant seulement que, d'après eux, il n'y avait aucun enjeu d'importance dans les élections européennes. Et s'il s'agit là de l'opinion des chefs de partis nationaux, pourquoi les électeurs s'y intéresseraient-ils ?

Sur la question clef d'une stratégie commune – qui consiste à ce que les partis puissent nommer leur candidat à la présidence de la Commission européenne (en adéquation totale avec les nouvelles procédures de nomination de la Commission établies par le Traité de Lisbonne) – aucun accord n'a abouti parce que quelques-uns des partis gouvernants principaux, tels que le Parti Travailliste britannique et les socialistes espagnols et portugais, refusèrent de nommer un candidat socialiste. Ils ont en fait appuyé le prétendant au poste, Jose Durao Barroso, désigné par le PPE, et ce, alors qu'un précédent congrès du PSE avait donné son accord de principe sur une candidature socialiste. Tout d'un coup, cette désolidarisation des rangs empêcha toute tentative de se concentrer à l'échelle européenne sur les personnalités des élections. Pire, elle contribua à troubler davantage les eaux politiques de telle sorte que le « choix » électoral en devint moins clair encore.

Depuis les élections, autant le PPE que le PSE ont rappelé leur intention de promouvoir un candidat à la présidence de la Commission au moment des prochaines élections européennes. On dirait presque que cela découle d'une des clauses du Traité de Lisbonne. Comment le Conseil européen pouvait-il prendre en compte les résultats de l'élection européenne, en proposant au PE un candidat à la présidence de la Commission, si les candidats potentiels ne se sont pas manifestés avant les élections ? Mais la question clef de la méthode reste ouverte.

La campagne électorale fut caractérisée par un manque de vigueur absolu et par l'absence d'un contenu européen. Dans certains états membres,

les élections européennes ont coïncidé avec des scrutins nationaux, régionaux ou locaux (au Luxembourg, en Belgique et au Royaume-Uni). En Allemagne, si les enjeux de l'élection furent pris plus au sérieux, c'était surtout en raison du fait qu'il s'agissait de la dernière épreuve électorale avant les élections nationales de septembre 2009. En règle générale, les campagnes n'ont guère réussi à faire passer les enjeux. Ceux qui (comme les Verts français ou le CDU / CSU allemand) ont laissé transparaître un contenu européen dans leur campagne furent les exceptions à la règle, et ils ne s'en sont pas trop mal sortis. Dans certains états membres, les partis politiques ont sciemment évité d'aborder les thématiques européennes, allant jusqu'à exclure d'éminents candidats au Parlement européen de certaines activités de la campagne nationale parmi les plus importantes. Les événements organisés par les partis politiques européens furent peu nombreux et ne furent pour ainsi dire pas couverts par les médias (ceci est en partie dû au fait que les partis européens ne peuvent pas utiliser leurs fonds UE à des fins de campagne).

On ne nota aucun engouement particulier pour l'idée d'une participation de 27 nations à ce grand événement démocratique qui concernait pourtant tout le continent.

C'est sans surprise que l'on assista au taux de participation le plus bas, battant tous les records de non participation depuis 1979. Si le nombre de votants fut légèrement supérieur à ce qu'avaient prévu les médias (et pas plus bas que le taux de participation à la plupart des élections du Congrès américain), ça n'en constituait pas moins un démarrage bien décevant pour la septième législature d'un Parlement aux pouvoirs désormais accrus de façon significative.

Pour les partis politiques européens, l'élection fut un revers de plus. En effet, dans certains états membres, ce sont des forces politiques totalement étrangères aux structures des partis européens qui progressèrent

le plus. Or rien n'indique que les électeurs aient spécialement cherché à punir les partis européens (tels que les conservateurs tchèques et britanniques) qui avaient indiqué leur intention de quitter le groupe du PPE au Parlement. Dans la distribution des sièges au Parlement européen, on pouvait déceler une légère tendance à s'émanciper des familles politiques européennes traditionnelles en place et de leurs groupes parlementaires.

II – Le partage du butin

Le paradoxe est d'autant plus grand que ces partis européens en vinrent à jouer un rôle plus important encore dans le “partage du butin” après ces élections dans lesquelles ils s'étaient si peu distingués. Les rencontres des chefs de partis préalables aux rencontres du Conseil européen avaient commencé dès le milieu des années 80. À partir de 1989, ces rencontres jouèrent non seulement un rôle dans la préparation des points cruciaux des ordres du jour du Conseil, mais ils donnèrent également l'impulsion au processus de sélection du président de la Commission européenne – et aux rencontres directement consécutives aux élections – pour la direction du groupe parlementaire de la nouvelle législature; et, au cas où les circonstances auraient été favorables, pour la présidence du Parlement européen, ainsi que pour d'autres postes.

Un des problèmes liés à ces rencontres était la tension naturelle naissant entre ces partis au gouvernement et les partis de l'opposition. Les premiers ministres forment une sorte de groupe d'élite, peu disposée à partager les

décisions avec ces collègues chefs de partis qui ne détiennent pas la responsabilité du pouvoir. Cependant, exclure les partis n'appartenant pas aux gouvernements nationaux allait forcément nuire à la représentativité dans leurs réunions. En pratique, les partis ont parfois trouvé difficile d'y impliquer les premiers ministres, voire même d'exiger leur présence. De façon générale, c'est le PPE qui remporta le plus de succès, grâce au rôle actif que jouèrent la Chancelière Merkel et le Président Sarkozy au cours de leurs rencontres préparatoires. Au PSE, avec la diminution de son nombre de premiers ministres, la participation des leaders britanniques, espagnols et portugais fut épisodique.

La procédure n'est pas uniforme entre les « familles » et elle varie avec le temps. Les groupes parlementaires ont graduellement acquis le droit à une plus grande autonomie en sélectionnant eux-mêmes leurs propres dirigeants, au lieu qu'ils leur soient imposés par les conclaves de partis de chefs nationaux. Par ailleurs, dans la mesure où non seulement le calendrier du renouvellement de la Commission coïncidait avec les échéances parlementaires, mais qu'en outre les changements successifs de traités avaient renforcé le lien institutionnel, la rencontre des chefs de partis était devenue une étape importante dans la préparation de la nomination de son président. Déjà en 2004, même un candidat qui aurait été assuré du support de Berlin et de Paris était susceptible de se voir récusé par la « famille politique » qui revendiquerait le premier choix, sur base de retours électoraux.

Et dès 2009, le menu avait été enrichi de façon substantielle par la simple question du timing. Parce que le très longuement reporté Traité de Lisbonne entra en vigueur fin 2009, coïncidant ainsi avec le début d'un nouveau trimestre de la Commission, les chefs de partis eurent l'occasion, voire l'obligation, de donner leur avis non seulement sur les candidats à la présidence de la Commission, mais aussi sur les nouveaux postes de « Lisbonne », la présidence du Conseil européen et le Haut représentant. Et cette coïncidence des calendriers se répètera encore. On saisit donc les

occasions offertes: le favori à la présidence du Conseil fut évincé en raison d'hésitations voire d'une franche opposition lors de ces rencontres de partis, et le « candidat de compromis » pour le poste de Haut représentant se dégagea des mêmes rencontres suite à un compromis typiquement européen.

En d'autres termes, par simple élimination, il fallait choisir un candidat de centre gauche pour compenser les candidats proposés par le PPE aux présidences du Conseil et de la Commission. Le candidat devait provenir d'un plus grand état membre (dans la mesure où les deux présidents désignés venaient de plus petits états), ce qui limita de fait le choix aux deux plus grands états membres dans lesquels la gauche était encore en place. On considéra que l'on devait quelque chose aux britanniques puisque leur candidat à l'autre poste avait été éliminé. Et un candidat féminin constituait un choix idéal, surtout afin qu'au moins un des nominés aux trois postes les plus importants soit une femme, permettant du même coup, et bien à propos, au président désigné de la Commission de respecter les quotas en faveur desquels il s'était lui-même engagé au Parlement européen. En fin de compte, le processus fut mené par les Premiers ministres britanniques et espagnols comme étant les seuls gouvernements socialistes de premier plan parmi les grands états membres.

Ainsi, pour toutes sortes de raisons, les partis politiques européens ont maintenant envahi le terrain des principales nominations de l'UE. Ils constituent un élément central du processus. Cette politisation bienvenue requiert néanmoins certaines qualifications. Or il semblerait que l'on se soit peu attardé sur les qualités requises pour occuper ces postes respectifs. À l'exception du veto sur Blair qui était essentiellement destiné à passer outre sa candidature pour des raisons politiques ayant leur propre légitimité – l'Iraq, mais aussi la difficulté qu'il y avait à désigner à la présidence du Conseil européen un candidat issu d'un état membre qui ne participait pas aux activités fondamentales de l'UE – on aurait plutôt tendance à décider du destin des autres candidats par défaut. Ceux qui

l'emportèrent remplissaient les conditions objectives requises : nationalité, affiliation au parti, taille de l'état membre, répartition nord-sud-est-ouest et sexe. Un ordinateur aurait tout aussi bien pu se charger du travail. Les nominés qui l'emportèrent à l'issue d'un tel processus pourraient bien *in fine* se révéler compétents et posséder les qualités requises pour le job, auquel cas nous aurions affaire là à une bien heureuse coïncidence.

Plus sérieusement, ces nominations ne sont en aucun cas le résultat d'une quelconque participation démocratique. Pour les raisons déjà évoquées, l'occasion de faire des élections européennes un choix du futur président de la Commission s'est perdue en chemin, parce qu'une poignée de partis nationaux ont refusé de prendre part au processus, soulignant de la sorte leur propre réticence à s'investir dans une politisation de l'Europe. Et quand les chefs de partis se sont réunis en conclave en juin, octobre et novembre 2009, rien n'indiquait qu'il y ait eu une quelconque concertation générale au sein de leurs propres partis respectifs, avant leurs prises de décision quant aux nominations. Et bien que, de façon tout à fait appropriée, les chefs de groupe du PE aient joué un rôle significatif dans les rencontres des partis européens, cela n'implique pas nécessairement que les objectifs qu'ils poursuivaient aient été le fruit de délibérations internes substantielles avec les MPE de leurs groupes respectifs.

Bref, le rôle extensif des partis politiques européens dans les décisions concernant la direction des institutions de l'Europe a pu faire figure de développement bienvenu par rapport à l'époque où l'on traitait exclusivement de ces questions sur base intergouvernementale. Mais ces partis ont apparemment apporté bien peu de valeur démocratique au processus. Ils n'ont pas su rapprocher l'opinion publique des prises de décision. Ils n'ont pas spécialement amélioré la qualité de la direction des institutions. Pour les citoyens de l'Europe, la procédure paraît aussi limpide et transparente que les rencontres du conclave des cardinaux juste avant l'apparition des premières volutes de fumée blanche.

Au sein du Parlement, la cohésion des groupes politiques s'est, en fait, renforcée depuis les élections de 2009. Le départ des conservateurs britanniques et tchèques des rangs du PPE et le nombre croissant des partis socialistes à avoir perdu leur majorité nationale ont sans aucun doute contribué à une certaine clarification idéologique de part et d'autre. Pour soutenir la majorité traditionnelle proeuropéenne, une « grande coalition » tripartite (PPE, PSE et ELDR) a organisé le partage interne du butin, ce qui laissa un peu de lest bienvenu au PE dans les premiers mois de ses activités postélectorales. Il faut noter encore que la crise financière et économique débutée en 2008 mit ces trois « familles » dans un état de flux idéologique, au fur et à mesure qu'elles évaluaient l'impact de la crise sur les positions qu'elles avaient traditionnellement défendues.

Et maintenant que le Parlement est bien installé dans sa routine, il est intéressant de remarquer que l'on distingue deux majorités différentes. En ce qui concerne les questions économiques et sociales, c'est une majorité de centre droit (réunie autour du PPE, des libéraux et du nouveau groupe de droite eurosceptique des conservateurs britanniques, tchèques et polonais) qui a mené le jeu sur les questions de marchés internes et aux problèmes plus généraux de régulation. En ce qui concerne les autres questions, telles que les libertés civiles ou les problèmes internationaux, une autre majorité s'est constituée, incluant des socialistes, des libéraux (jouant maintenant clairement un rôle de pivot), des verts et des représentants de l'extrême gauche. Les votes concernant le SWIFT et les Roms en témoignent. Et bien entendu, cette « majorité progressiste » nous montra ses biceps au cours des auditions relatives à la désignation des commissaires en automne 2009.

Il y aura très certainement des tensions importantes au sein des groupes quand certaines questions sensibles seront mises en avant, parmi lesquelles on citera la révision du budget de l'UE et les politiques structurelles. Ce type de sujet qui tourne autour des transferts budgétaires affaiblit presque toujours inévitablement la cohésion politique, au moment où

les préoccupations nationales prédominent. Mais l'expérience tendrait à indiquer que la cohésion des groupes résistera à cette épreuve et que les groupes actuels seront les mêmes qui effectueront les activités principales du PE pour le reste de la législature.

Mais ces développements et la position du PE et de ses différents groupes politiques n'aura guère d'écho dans les médias et passera tout simplement à côté de l'opinion publique. En l'absence de partis politiques européens qui impliqueraient leurs membres et leurs activistes dans les prises de décision, la dimension parlementaire deviendrait de plus en plus importante, mais la représentativité des parlementaires et la qualité démocratique des institutions s'en verraient affaiblies.

III – Au-delà des structures formelles

Mettre en lumière les deux défauts des partis politiques européens à ce stade de leur développement – à savoir le fait qu'ils n'ont pas réussi à mobiliser de militants lors des campagnes sur les questions européennes et qu'ils ont failli à faire participer l'opinion publique aux prises de décision de l'UE et à la désignation de la direction des institutions de l'Europe – ne signifie pas pour autant nier d'intéressants, quoique très graduels, progrès.

Il y eut pléthore de contacts *informels* et d'échanges organisés – ou du moins inspirés – par les familles politiques. On organise régulièrement des rencontres entre les dirigeants ou les porte-parole de groupes parlementaires nationaux, et leurs homologues du PE. On encourage les ministres qui se rencontrent dans les Conseils de secteur à tenir des réunions de parti préparatoires, parfois avec des représentants de partis non gouvernementaux, ainsi qu'avec les porte-parole des groupes politiques du PE. Les contacts bilatéraux et entre les partis ont maintenant largement

dépassé le cercle fermé des chefs de partis, des secrétaires internationaux et des porte-parole des affaires étrangères.

Les nouvelles *fondations* dont il a été question plus haut commencent à avoir un impact sur les programmes des partis politiques et sont bien placées pour mener les études comparatives des politiques nationales, pour informer les futurs programmes européens et pour stimuler le développement des liens entre les partis et les laboratoires d'idées de même obédience, afin d'enrichir la qualité du débat européen. Les groupes parlementaires du PE possèdent des liens étroits avec les structures des partis européens, ce qui peut parfois conduire à d'importantes initiatives telles que la requête du PSE pour une réglementation européenne des fonds spéculatifs / placements personnels à l'été 2008, avant le krach financier.

En l'absence d'un média européen, les chefs de partis nationaux ont de plus en plus recours aux médias nationaux pour leur faire part d'initiatives, leur envoyer des rubriques ou des lettres cosignées par des chefs de partis nationaux d'autres pays. Que les chefs de file de centre droit de trois états membres écrivent à leur presse nationale pour discuter des questions de changement climatique; que les leaders du PS français et du SPD allemand écrivent un rapport commun sur la crise économique; ou encore que le Premier ministre britannique et le chef du PSE fassent de même avec la presse anglaise, cela ne change peut-être pas grand chose. Mais ces initiatives illustrent une lente et significative évolution vers une certaine conception de l'espace politique européen.

Quoi qu'il en soit, cette vitalité informelle au sommet n'a pas encore filtré au-delà du ring de Bruxelles et de certaines capitales nationales, et elle contourne consciencieusement les membres des partis ordinaires et leurs supporters, ainsi, bien entendu, que l'opinion publique.

IV – Les partis politiques et la consolidation de l'élargissement

Il faut bien dire que, ces dix dernières années, la priorité des partis européens a été la cooptation des partis politiques des nouveaux états membres et la gestion de leur intégration. Ce fut un exercice délicat et chronophage, mais finalement couronné d'un certain succès. Il y eut une grande clarification idéologique au sein des trois plus grands partis politiques. Chacun des trois peut maintenant se vanter d'avoir une représentation durable dans la vaste majorité des états membres. On a évité ou assez rapidement rectifié certaines erreurs dans l'identification idéologique des partis de l'Europe de l'est et de l'Europe centrale. Le processus a encouragé divers partis politiques à évoluer chez eux dans le sens d'une modération proeuropéenne de centre droit, de centre gauche ou du centre, avec une vision globalement progressiste de l'Europe et de la société en général. Et par leurs actions, les partis européens ont su maintenir, pour la tendance principale européenne, une majorité claire au Parlement européen. Sans cet exercice délicat de consolidation, les structures des groupes parlementaires européens auraient été ébranlées, le Parlement serait devenu ingou-

vernable et la capacité à mener les affaires européennes aurait été mise en danger.

Ce sont là d'importants résultats que l'on peut porter au crédit des partis européens. Mais ils sont insuffisants.

V – Les partis et l'opinion publique

L'UE et ses institutions ont perdu une partie du support du public ces quinze dernières années. Les raisons en sont multiples et pour la plupart tombent hors du propos de ces réflexions. Malheureusement, les institutions européennes elles-mêmes n'ont pas réussi à communiquer avec l'opinion publique. Cela pourrait être lié, dans le cas du Conseil, au fait qu'il n'a pas, par nature, vocation à maintenir un dialogue public soutenu. Mais d'aucuns argueraient que la Commission a été trop timide dans sa politique d'information. Pour le PE, comme pour n'importe quel autre parlement, bien que de grands progrès aient été accomplis, notamment avec les nouveaux médias, le rôle d'une institution parlementaire ne se prête pas facilement à des campagnes d'informations controversées qui n'auraient certainement pas l'aval de nombreux MPE.

Ce n'est pas ici l'expression d'un simple regret. L'absence d'un soutien actif du public pour l'Union menace sa capacité à de futures actions publiques. Si elle ne peut progresser, elle dépérira. Bon nombre admettront mainte-

nant qu'à un moment donné l'UE aura besoin de nouveaux traités pour renforcer la gouvernance économique, pour soutenir la future indépendance énergétique de l'Europe et, à long terme, pour accroître les ressources de l'Union et pour créer une grande capacité de prises de décision sur les affaires étrangères et sur les questions de sécurité. Et un jour, on devra s'attaquer au problème de ce que l'on peut qualifier de « pléthore de présidents ». Mais tout changement de traité ou toute nouvelle initiative politique requerrant le support du public ira droit dans le mur si l'UE s'avère incapable de reprendre le dialogue avec ses électeurs. Et si l'Union se montre inapte à se réformer, à s'adapter et à approfondir le processus d'intégration, alors sa légitimité immédiate et sa survie à long terme pourraient bien être remises en question.

Dans la plupart des démocraties, ce sont – pas exclusivement mais essentiellement – les partis politiques qui mènent le dialogue avec les citoyens. Et ils le font notamment au travers de campagnes, dans lesquelles ne s'investissent pas uniquement quelques dirigeants basés dans les capitales, mais aussi et surtout tous les affiliés du parti. Afin qu'ils remplissent correctement leur rôle, qu'ils combler les espoirs placés en eux et qu'ils aident l'Union à se reconnecter à ses 500 millions de citoyens, une réforme des partis européens apparaît aujourd'hui indispensable.

VI – Quatre modestes réformes

Si nous voulons du changement, il y a quatre points prioritaires à considérer.

1. Tout d'abord, il est indispensable que *les membres individuels soient reconnus par les partis européens*. Aujourd'hui, cette possibilité existe chez certains partis (par exemple au PPE, il est possible d'être MPE en dehors des partis nationaux affiliés), mais elle est exclue chez d'autres, tels que le PSE. Cependant, le PSE – comme on l'a mentionné plus tôt – a dressé, à partir des rangs des membres du parti, une liste de quelques 50 000 « activistes PSE » qui reçoivent du courrier provenant en droite ligne du parti européen et qui peuvent au moins exprimer leur avis de façon directe. C'est un premier pas en direction de la création d'une cotisation européenne.

Cela doit faire partie intégrante d'une réforme générale des adhésions où les partis seraient encore libres d'affilier en bloc, mais dont les membres recevraient une carte de membre européenne spécifique qui leur permettrait de participer aux prises de décision internes. Ce serait déjà aller plus

loin que de simplement mentionner le nom du parti européen sur une carte nationale (une décision déjà prise par l'un des partis européens mais généralement pas appliquée par les partis nationaux qui le composent).

Ceci soulève bien sûr quelques questions délicates, dans la mesure où les partis nationaux sont chacun structurés de manière différente. Certains ont une tradition d'affiliation de masse, d'autre ont une histoire plus élitiste. Par exemple le PS français compte un peu moins de membres que le PS belge. Le parti roumain compte 500 000 membres, dépassant ainsi largement le Parti travailliste britannique. Les cotisations varient aussi énormément. Mais certains signes tendent à montrer que ces différences s'amenuisent: en règle générale, le nombre des membres de partis diminue ce qui fait que les partis en quête de nouvelles recrues réduisent souvent leurs coûts d'adhésion. Ce que l'on pourrait faire, ce serait de permettre à tous les membres de partis nationaux de les rejoindre moyennant une légère cotisation qui serait partout la même. Les bureaucrates de partis rechigneront sans doute face à cette charge de travail additionnelle dans la gestion des affiliations. Leurs leaders devraient insister sur le fait que, pour atteindre les objectifs idéologiques nationaux du parti, il faudrait maintenant poursuivre ces objectifs au niveau européen.

Et à long terme, l'ouverture des partis européens aux membres individuels amènera la question de tous ces citoyens européens exclus de facto des activités des partis européens, simplement parce que ces partis pourraient ne pas avoir de contrepartie nationale. Par exemple, un citoyen britannique de centre droit ou un libéral centriste tchèque n'ont actuellement aucun parti européen auquel ils puissent s'affilier, parce que les libéraux européens n'ont pas de parti membre en République tchèque et que les conservateurs britanniques ne relèvent pas du PPE.

2. Bien sûr tout l'attrait d'une affiliation à un parti européen n'aurait de sens que si les membres pouvaient jouer un rôle dans les prises de

décision du parti. Quand les partis sont dirigés d'en haut, les affiliations s'étiolent. Quand les membres détiennent le pouvoir, leur nombre croît. Alors la seconde réforme liée à la première devra être de *renforcer la démocratie directement et indirectement au sein des partis européens*.

Ils'agira premièrement de faire des Congrès de partis – en principe le corps décisionnaire suprême de chaque parti – de véritables exercices de la démocratie de parti. Les sièges pourraient, à court terme, continuer d'être attribués aux délégations nationales ou régionales sur base du nombre de MPE au parti et du nombre de votes au Conseil. Mais quand il s'agira d'élire des délégués au Congrès, les décisions des membres de partis locaux devraient être prépondérantes. À long terme, les sièges devraient évidemment être octroyés en fonction du nombre de membres dans telle ou telle région. Et si cela encourage les partis nationaux à recruter plus de membres pour augmenter leur influence, ce sera pour un mieux.

Les membres de chaque région devraient avoir le droit d'élire leurs délégués, qui ne seraient donc plus alors sélectionnés par les chefs de partis. Ce processus a déjà commencé au PSE, avec des délégués spécifiquement élus dans les régions par les membres du parti au SPD, ou, durant tout un temps, au PvdA hollandais. D'autres partis continuent d'envoyer des listes ordonnées par les directions de partis nationaux ou alors octroient les postes aux MPE (pour épargner de l'argent), en dépit de résolutions antérieures visant à impliquer les membres du parti dans le choix de ses délégués.

Deuxièmement, *l'affiliation au parti dans son ensemble devrait approuver par scrutin secret le programme et le manifeste du parti pour les élections européennes* – établi par l'exécutif directement élu et par le Congrès, mais ratifié par tous. Ce processus n'accroîtrait pas seulement le sentiment d'appartenance au programme, mais il inciterait aussi ses membres à mener des campagnes pour le parti lors des élections.

Troisièmement, *les partis devraient désigner un candidat à la présidence de la Commission sur base d'élections primaires*, avec un candidat qui aurait reçu l'appui d'une majorité auprès de l'ensemble des membres. Pour que cela marche, il faudrait que les prétendants au poste annoncent leur candidature suffisamment à l'avance et que les meetings électoraux soient organisés dans les régions et dans les états membres. Certaines personnalités, sans doute très qualifiées, pourraient être réticentes à l'idée d'abattre leurs cartes dès le départ et de risquer leur carrière nationale. Tant pis. Le président de la Commission est effectivement le chef de l'exécutif quotidien de l'UE. Il s'agit d'une charge politique et non d'une charge technique. Sa réputation et son autorité seraient incommensurablement valorisées par cet exercice public. Qui plus est, la désignation des candidats par des procédures ouvertes dans les partis donnerait une impulsion nouvelle à la campagne électorale du PE et mobiliserait les militants.

À ceux qui feront remarquer que la présidence de la Commission n'est pas le seul poste de direction de l'UE, il serait bon de rappeler que le lien entre ce poste et les élections du PE a déjà été établi par traité ; que la nomination en tant que Haut Représentant est au moins assujettie à un certain degré d'examen public via la procédure d'audition des commissaires ; et que le président du Conseil européen joue un rôle spécifique – et sans aucun doute important : il dirige les travaux du Conseil, mais il n'est pas le chef de l'exécutif de l'Union. Alors bien sûr, octroyer au président de la Commission une plus grande légitimité démocratique renforcerait cette charge par rapport au Conseil européen, ce qui, aux yeux de ceux qui sont attachés aux institutions supranationales et à la méthode communautaire, permettra seulement de compenser le prestige et l'autorité que la Commission a perdus au fil des ans.

Ouvrir ces primaires à tous les électeurs esquiverait habilement la question des grandes différences dans le nombre des membres des partis nationaux. Ce serait un grand pas en avant dans l'implication de tous les citoyens de

l'Europe dans ce projet. Et à ceux qui prétendraient qu'une telle avancée affaiblirait le rôle des membres de partis, il vaudrait la peine de rappeler que dans les partis où on les a essayées (par exemple chez les conservateurs britanniques dans l'une ou l'autre circonscription de Westminster), les « primaires ouvertes » avaient galvanisé les membres du parti. On peut critiquer beaucoup de choses dans la façon dont fonctionne le système politique américain, mais personne ne niera l'immense effet de mobilisation qu'entraîne leurs élections primaires. Qui plus est, rien ne suggère que l'effet de primaires ouvertes pourrait affaiblir le côté idéologique des candidats.

Cette proposition est peut-être trop radicale que pour être acceptée d'un seul coup et être appliquée pour 2014. Mais c'est certainement la direction dans laquelle nous devons nous engager. Pour les prochaines élections européennes, l'objectif minimum à ce stade devrait être de faire en sorte que les décisions concernant les candidats soient prises au sein des congrès de partis démocratiquement légitimés, suivant des procédures ouvertes, au cours desquelles les candidats potentiels présenteraient leur façon de voir ainsi que leur programme, et se livreraient à l'exercice d'une campagne électorale dans les régions, avant d'être soumis au vote au congrès. Une fois que le processus serait lancé, il devrait presque inévitablement commencer à se développer et puis s'améliorerait avec le temps, au fur et à mesure que les membres du parti commenceront à insister sur leur volonté de jouer un rôle plus important dans le processus.

Ces trois propositions visant à démocratiser le travail des partis ne rencontreront pas seulement une opposition de la part des hiérarchies de parti, inquiètes de perdre le contrôle des activités européennes de leurs partis respectifs. Elles impliquent également des coûts substantiels. Les congrès de partis coûtent déjà très cher ; y ajouter des campagnes électorales internes ne ferait qu'alourdir leurs charges financières, tout comme la consultation régulière des membres du parti. Aussi bien le budget

annuel de fonctionnement des partis que le personnel des partis devront être augmentés (à partir du total actuel de 12 millions d'euros). Le financement des partis, qui provient essentiellement du budget du Parlement européen, a souvent été approuvé sans difficulté par les groupes parlementaires du PE. On prévoit que le financement global des partis devra augmenter d'à peu près 15 % chaque année pour qu'il puisse être doublé d'ici 2014.

Les MPE devraient être les premiers à comprendre qu'un quelconque accroissement de ces budgets aurait un impact positif sur le taux de participation aux élections européennes. Gardant cela à l'esprit, rien ne les empêchera de faire dépendre les subventions de certaines étapes de la démocratisation des partis européens. Si l'aide aux pays tiers est souvent l'une des conditions évoquées, il serait judicieux d'appliquer ces critères aux corps politiques européens en échange de financements de l'UE.

Et les restrictions entièrement artificielles qui empêchent les partis européens d'utiliser leurs fonds pour des campagnes électorales européennes devraient être levées. Mais ces fonds devront être contrôlés de façon stricte afin de s'assurer que les élections qu'ils financent soient bien européennes et non pas nationales ou régionales. Aux États-Unis, des fonds publics sont disponibles pour les campagnes des chefs d'états. Même si toutes les demandes de financements additionnels pour des activités du parti anticipatives aux élections européennes étaient approuvées, elles ne rivaliseraient jamais avec les montants hallucinants des dépenses publiques et privées déboursés durant les élections américaines. L'incapacité à subvenir aux coûts des élections du PE met finalement en péril l'idée de rendre les prises de décision européennes accessibles aux citoyens. Dans un environnement transnational, multiculturel et multilingue, l'organisation effective de la démocratie ne pourra jamais être bon marché.

3. Tout progrès en direction d'une plus grande démocratie des partis annoncerait la fin des prises de décision internes par consensus. Alors une troisième catégorie de réformes verrait le vote à la majorité devenir la règle générale, avec des majorités reflétant le nombre des membres de partis. Avec la composition plus artificielle, actuellement d'application pour les congrès et les corps exécutifs des partis, la tendance est à la prise de décisions par consensus. Prendre des décisions sur base d'une majorité seulement, là où les questions sont déterminées par une majorité dans l'UE (ce qui est d'application au PSE) devrait être le strict minimum si les partis veulent obtenir une quelconque crédibilité politique, car sinon on exclut les questions de la politique étrangère, de l'élargissement et, plus important encore, des ressources. Le vote à la majorité devrait être la règle concernant toute question politique ou organisationnelle, avec éventuellement des seuils aussi élevés que possibles pour les changements dans la constitution des partis et l'acceptation d'une affiliation de nouveaux partis et de nouvelles organisations.

4. Le quatrième changement doit découler des autres, d'une plus grande démocratisation interne et de l'implication des activistes de partis dans les prises de décision. *L'offre idéologique des partis doit être aiguisée.* Actuellement les manifestes de partis européens sont de longues listes, largement interchangeable, de souhaits qui s'avèreraient presque totalement inutiles à n'importe quelle campagne. L'abstention des électeurs blasés dont on parle si souvent lors des élections nationales – mais « ils sont tous pareils » – s'applique avec une acuité toute particulière aux scrutins européens. Les campagnes, qui devraient constituer un des aspects routiniers de l'activité des partis plutôt que des espèces de divertissements pour période préélectorale, devraient se concentrer sur un nombre très limité de points de différenciation. La campagne du PSE en faveur d'une taxe Tobin qui devrait être organisée à Bruxelles et dans les états membres en est un bon exemple. Si les différences entre les partis sont constamment brouillées et que les programmes demeurent insipides,

il n'y a plus aucune raison de voter et la tentation de voter pour des partis extrémistes se démarquant des courants démocratiques traditionnels s'accroît.

Les chefs de partis et les activistes doivent comprendre qu'une dimension européenne à la politique des partis est aujourd'hui au centre de la crédibilité des partis. Pour ainsi dire aucune des ambitions politiques traditionnelles des partis ne peut ne serait-ce qu'être entamée et assumée avec les seuls moyens nationaux. Qu'il s'agisse de programmes écologiques radicaux, de transferts de richesses ou de pouvoir, de réduction des charges sur les affaires ou, inversement, d'une plus stricte régulation, des limitations de l'immigration ou d'une meilleure liberté de mouvement – ce que les états membres peuvent faire est aujourd'hui tellement restreint, à la fois par les obligations des états membres soumis au Traité et par la logique de globalisation, que seules des visions idéologiques rivales au niveau européen pourraient avoir une quelconque crédibilité durable. Les électeurs comprennent de mieux en mieux que les promesses faites lors des élections nationales sont impossibles à tenir en l'absence d'une action de l'UE. Il est temps que les partis le comprennent également.

VII – Le pouvons-nous?

Ces réformes sont-elles réalistes? Il est assez facile de voir quels seront les points de résistance : ils iront des représentants de partis nationaux qui voudront maintenir leur influence, jusqu'à certains forces politiques qui récuseront une fois de plus la vocation politique de l'Europe, en passant par les médias eurosceptiques qui dénigreront toute forme de consolidation de la démocratie transnationale naissante en Europe.

Mais toutes les réformes évoquées ci-dessus découlent des clauses successives des traités sur la question du rôle des partis politiques européens, qu'il s'agisse des réglementations des partis existantes ou du lien que fait le Traité de Lisbonne entre la présidence de la Commission et les élections européennes. Aucun amendement du Traité, ni aucun changement substantiel au statut des partis politiques européens n'est requis. Il faudrait plus de ressources, certes, mais les subventions des partis européens sont versées à partir du budget du PE, ce qui donne aux MPE toute leur chance d'accroître le financement afin d'étendre la portée continentale de ces

partis et de renforcer leur propre représentativité et la démocratie interne. Les partis se dirigent lentement vers le type de réformes évoquées ici ; il faudrait les encourager à accélérer les changements.

Le futur de l'Europe en tant que projet politique dépend de notre capacité à mobiliser l'opinion publique européenne sur les questions politiques. Les partis politiques européens devraient y apporter une contribution essentielle. Pour l'instant ils ne peuvent accomplir cela en raison d'un manque de participation populaire à leurs travaux et d'une faiblesse démocratique et organisationnelle. Les partis auront à relever des défis dans les mois à venir, pour faire en sorte de mettre en place les réformes internes qui leur permettront de mener à bien une campagne électorale européenne en 2014 qui transformerait radicalement l'exercice.

Liste des Policy Papers déjà parus

La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir – Francesco Mantino (octobre 2010).

L'UE et l'emploi : bilan et perspectives – Christine Erhel (juin 2010).

Option pour une réforme du financement de l'UE – Philippe Cattoir (décembre 2009).

Réviser les traités européens : plaidoyer en faveur de la suppression du veto – Hervé Bribosia [coord.] (décembre 2009).

L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda – Eulalia Rubio (octobre 2009).

La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique – Marjorie Jouen (juin 2008).

Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? – Stephen Boucher (avril 2008).

Westminster en plein brouillard – Peter Sutherland (mars 2008).

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes – Eulalia Rubio (mars 2008).

Réviser les traités européens : le moment Convention – Gaëtane Ricard- Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance – Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market – Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole – Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne – Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? – Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles – Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006). **Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ?** – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006). **La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?** – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site

www.notre-europe.eu

Previously Published Policy Papers

The reform of EU rural development policy and the challenges ahead – Francesco Mantino (October 2010).

EU and employment issues: assesment and perspectives – Christine Erhel (June 2010).

Options for an EU Financing Reform – Philippe Cattoir (December 2009).

Revising European Treaties: An Argument in Favour of Abolishing the Veto – Hervé Bribosia (December 2009).

Social Europe and the crisis: defining a new agenda – Eulalia Rubio (October 2009).

Territorial Cohesion: from Theory to Practice – Marjorie Jouen (June 2008).

Clinton, Obama, McCain: Europe's Best Hope for Fighting Climate Change – Stephen Boucher (April 2008).

Fog in Westminster. Europe cut off – Peter Sutherland, french version (March 2008).

EU Budget Review: Addressing the Thorny Issues – Eulalia Rubio (March 2008).

The revision of the European treaties: the Convention moment. Six arguments for its continuation, six proposals for its reform – Gaëtane Ricard-Nihoul (January 2008).

A Policy in its Infancy: The case for strengthening and re-thinking EU action on childhood – Eulalia Rubio (November 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable Green Certificate Market – Sheldon Welton (August 2007).

A changing Global Context in Agricultural Policy – Isabelle Garzon (June 2007).

Biofuels: An emerging threat to Europe's Food Security ? Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security : A longer-term perspective – Josef Schmidhuber (May 2007).

The Opportunities and Risks of an Institutional Relaunch of the EU – Jean-Louis Quermonne (May 2007).

The Future of Biofuels and their Impact on Agricultural Markets – Pierre Rainelli (March 2007).

Can European foreign policy revive to the EU project? – Two papers by Jean de Ruyt and Gilles Andréani (December 2006).

Social Movements and the European Union: Eurosceptics or Critical Europeanists? – Donatella Della Porta (July 2006).

Forgiveness and a promise: Advocating a more regional approach to the Balkans by the EU – Bertrand de Largentaye, Tamara Buschek and Fabien Dupuis (June 2006).

EU-Russian Relations: Moscow Lays down its Conditions – Laurent Vinatier (March 2006).

Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? – Two papers by Simon Hix and Stefano Bartolini (March 2006).

European Employment Strategy: An Instrument of Convergence for the New Member States? – Catherine Palpant (January 2006).

Democratising European Democracy: Options for a Quality Inclusive and Transnational Deliberation – Stephen Boucher (November 2005).

Interparliamentary Co-operation in the European Union: Time for a New Start? – Morgan Larhant (August 2005).

Social Europe in the Throes of Enlargement – Marjorie Jouen and Catherine Palpant (June 2005).

The First Dutch Referendum: a Pre-ballot Assessment – Arjen Nijboer (May 2005).

Securing a 'Yes': From Nice I to Nice II – Brigid Laffan and Adrian Langan (May 2005).

The Lisbon Strategy and the Open Method of Co-ordination: 12 recommendations for an Effective Multi-level Strategy – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger and Hugo Zsolt de Sousa (February 2005).

The Enlarged European Commission – John Peterson (February 2005).

Turkey at the gates of Europe – Jean Marcou (October 2004).

The Future of Stability and Growth Pact as a Tool for Economic Policy Co-ordination – Hugo Zsolt de Sousa (April 2004).

The World is a Stage: A Global Security Strategy for the European Union – Sven Biscop and Rik Coolsaet (December 2003).

Saint Malo plus Five: An Interim Assessment of ESDP – Jolyon Howorth (November 2003).

EU's Enlargement: A Blind Rush? – Daniel Vaughan-Whitehead (September 2003).

9/11 and the Europeanisation of the Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment – Monica Den Boer (September 2003).

Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for EU 25 – William Wallace (July 2003).

The ECB and Monetary Policy – Hugo Zsolt de Sousa (June 2003).

Is a European Referendum Possible and How? – Yannis Papadopoulos (November 2002).

The European Security Conundrums: Prospects for ESDP After September 9, 2001 – Jolyon Howorth (March 2002).

All our publications are available for free on our Website:

www.notre-europe.eu

Legal Mentions

With the support of the European Commission : support to active entities at European level in the field of active European citizenship.



Neither the European Commission nor Notre Europe are to be held responsible for the manner in which the information in this text may be used. This may be reproduced if the source is cited.

Notre Europe also receives the financial support of the French Government, the Compagnia di San Paolo, the Macif and the Grand Duchy of Luxembourg.

Mentions légales

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.



Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, October 2010