

PARTIS POLITIQUES
ET GROUPES D'INTÉRÊT

36 **I**L N'EST PAS DIFFICILE DE TROUVER une définition des partis politiques qui les différencie des autres organisations. La meilleure, à mon avis, est simple et claire : un parti politique est une organisation qui nomme et présente des candidats portant son étiquette aux électeurs, et qui, après les élections, garde lui-même l'appellation du parti.

Il est vrai que d'autres organisations peuvent fortement s'intéresser à la nomination d'un candidat. Celles-ci ont parfois tant de pouvoir dans un parti que c'est en effet à elles que revient la nomination d'un candidat. Mais il est raisonnable de dire que si une organisation présente un candidat comme sien et si ce candidat porte l'étiquette de cette organisation, à ce moment cette dernière est devenue un parti politique. De nombreux groupes d'intérêt ont été dans ce cas. Il y a même des groupes qui ont connu plusieurs mutations, comme Yael Yishai l'a montré pour le système israélien¹.

Selon cette définition, un parti garde ce statut même s'il ne présente pas de candidats à toutes les élections : un parti politique peut très bien décider de boycotter une élection, comme les deux partis principaux du Pérou l'ont fait aux élections de 1992 après l'*autogolpe* du président Alberto Fujimori². Et une organisation qui est devenue parti mais qui ne veut pas conserver ce statut peut l'abandonner. Il est vrai qu'une organisation peut hésiter longuement à l'issue des élections avant de décider de se maintenir ou non comme parti politique (ou même comme organisation), et, dans un tel cas de figure, notre définition vacille quelque peu. Une organisation faible et divisée, visiblement sur le point de péricliter ou de se redéfinir comme un simple groupe d'intérêt, mérite-t-elle toujours le nom de parti ? La réponse est simple : c'est à elle de décider. Ayant présenté des candidats qui portent son éti-

quette, elle reste un parti jusqu'à sa propre décision d'abandonner ce statut (ou de se dissoudre, ce qui revient au même).

Un dernier point sur notre définition : ce n'est pas l'État qui décide qu'une organisation est ou n'est pas un parti politique. L'État a le pouvoir d'admettre ou non un parti au scrutin électoral. Il a le pouvoir de déclarer un parti illégal, de le poursuivre, de tenter de l'anéantir. Les États peuvent former leurs propres partis politiques, comme en Irak ou sous Franco en Espagne. Mais notre définition n'est pas fondée sur l'accord de l'État.

Cependant, notre tâche ne se résume pas à la formulation d'une définition qui s'applique à tous les partis politiques et les différencie des autres organisations, y compris les groupes d'intérêt. Il nous faut spécifier chaque différence importante entre ces deux types d'organisations, ce qui n'est pas facile, parce que la liste paraît changer – et diminuer – rapidement, un peu comme celle des différences indiscutables entre femme et homme (même si nous pouvons toujours facilement les distinguer l'une de l'autre d'une façon nette et claire).

37

Essayons quand même. Quand on parle des partis politiques, on évoque souvent leurs quatre fonctions classiques dans un système démocratique. En réalité, tout le monde sait que les partis n'accomplissent pas toutes ces fonctions, que les groupes d'intérêt sont très actifs dans plusieurs des domaines cités. Pourquoi les partis politiques sont-ils si tristement défailnants, les groupes si envahissants et les fonctions elles-mêmes si souvent non remplies ? En répondant à ces questions, nous trouverons les vraies différences entre parti et groupe.

Afin d'illustrer mes propos, je parlerai le plus souvent des partis américains et français, non pas parce qu'ils sont semblables, mais au contraire parce qu'ils constituent deux exemples très différents : un système où les partis n'ont jamais été forts et deviennent de plus en plus faibles et un autre où les partis sont parmi les plus forts dans ce monde contemporain.

Voici la liste des fonctions attribuées en principe aux partis poli-

3. Kay Lawson, « Introduction », in Kay Lawson (éd.), *Political Parties and Linkage : A Comparative Perspective*, New Haven, CT, Yale University Press, 1980. Comme je le note dans mon livre et ci-dessous, il y a plusieurs types de linkage possibles, et ils ne sont pas tous démocratiques.

4. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

5. Jean Charlot, « Catch-allism revisited », article présenté au congrès « Party Politics in the Year 2000 », Manchester, janvier 1995.

tiques :

1. Formuler des programmes différents afin d'agrèger et d'articuler les intérêts de l'ensemble de l'électorat.
2. Sélectionner les candidats pour les élections et les autoriser à porter leurs noms.
3. Organiser les campagnes électorales.
4. Une fois au pouvoir, organiser le gouvernement autour d'un programme spécifique et cohérent, et l'exécuter.

En somme, la théorie de la démocratie moderne attribue au parti politique la responsabilité d'effectuer une connexion électorale entre le citoyen et l'État, d'établir un *linkage démocratique*³. C'est une responsabilité que les partis réclament et se vantent d'assumer honorablement. Y parviennent-ils vraiment ?

38

La première fonction attribuée aux partis politiques est de formuler des programmes différents afin d'agrèger et d'articuler les intérêts de l'ensemble de l'électorat.

Dans la théorie de la démocratie, les partis politiques se différencient les uns des autres et offrent un choix important aux électeurs. Il y a longtemps qu'Anthony Downs nous a expliqué pourquoi ce choix n'est pas toujours varié : en cherchant une majorité, il est normal que tous les partis, ou presque, se retrouvent au centre du *spectrum* idéologique⁴. Mais sa théorie est qu'un parti politique essaie toujours de formuler un programme électoral qui plaira à la majorité de l'électorat.

Plus récemment, Jean Charlot a parlé d'un nouveau type de parti politique, le *parti d'électeurs*, qui se conforme au modèle de Downs. Le parti d'électeurs est toujours à l'écoute de l'électorat et donne la priorité à leurs idées – il ajuste ses velléités de changement, de réforme de la société et du système politique aux exigences et aux attentes des électeurs. Charlot ne prend pas en compte la possibilité qu'un parti politique puisse considérer son programme uniquement comme un outil de campagne électorale. N'importe, son modèle est intéressant, et, contrairement à Downs, Charlot ne prétend pas que tous les partis s'y conforment⁵.

Dans les faits, beaucoup de partis ne s'adressent pas à la majorité de l'électorat. D'autre part, il n'est pas évident que tous les partis choisissent eux-mêmes leur propre programme. Nombre de petits partis

6. Paul S. Hernnson, *Party Campaigning in the 1980s*, Cambridge, Harvard University Press, 1988.

n'ont pas la moindre intention d'attirer une majorité des votants et cherchent simplement à se faire entendre. De plus, même les partis réellement en quête du pouvoir ne cherchent pas toujours à remporter le plus de voix possible ; ils se concentrent sur la recherche des votes des *votants*⁶. Et, pour ce faire, ils sont souvent contents de concéder à des groupes d'intérêt une force dominante dans la formulation de leur programme. Ainsi, ces programmes ne donnent pas toujours la priorité aux questions qui concernent le plus leurs électeurs.

Aux États-Unis, le programme de chaque parti est annoncé tous les quatre ans, à la fin du congrès national. Au commencement du congrès, chaque parti crée un *platform committee* et tous les points de cette plate-forme sont discutés, souvent féroce­ment. Mais qui sont les délégués qui les discutent ? Sont-ils, une fois rassemblés, *le parti*, c'est-à-dire des dirigeants et des militants entièrement dévoués au parti ? Quelques-uns oui, mais pas la majorité. La plupart sont des représentants des groupes d'intérêt qui ont été choisis par les dirigeants locaux pour participer au congrès. Aux primaires, les électeurs du parti ont voté pour une liste de délégués qui se sont engagés à voter au congrès pour l'un ou l'autre des candidats. Mais la liste de ces délégués a été formée soigneusement par l'équipe du candidat afin d'assurer la représentation des groupes d'intérêt les plus importants. Le congrès en général et les *platform committees* en particulier sont dominés par ces représentants.

Mais s'il est vrai que ce n'est pas toujours le parti qui contrôle son programme, il est vrai aussi que les programmes sont souvent très vagues et ne prennent pas en compte toutes les préoccupations des électeurs. Gerald Pomper a analysé les programmes de chaque parti américain sur une période de huit ans (1968-1976) et a trouvé qu'en moyenne 17 % du programme étaient pure rhétorique, sans contenu substantiel ; 12 % consistaient en des évaluations vagues des années précédentes ; 19 % en des évaluations un peu plus spécifiques des années précédentes ; et 52 % en des promesses, dont à peu près un tiers était suffisamment spécifique pour permettre de vérifier ensuite si le parti, dans le cas où il avait gagné, les avait ou non tenues. Howard Reiter a vérifié que les programmes de 1988 n'avaient pas beaucoup changé cette répartition⁷. L'analyse du programme de 1992 du Parti démocrate et de celui de 1994 du Parti républicain (le célèbre *Contract With America*)

7. Gerald M. Pomper et Susan S. Lederman, *Elections in America*, New York, Longman, 2^e éd., 1980, p. 134-135 et 140-142 ; Howard Reiter, *Parties and Elections in Corporate America*, New York, Longman, 2^e éd., 1993, p. 262-263.

40 montre que le programme du premier restait aussi long et aussi vague qu'auparavant, tandis que celui du second était très précis – et très, très bref (4 pages). Tous les deux proposaient peu de remèdes spécifiques. Tous les deux étaient emphatiques sur le problème de la sécurité et sur quelques promesses qui ne coûtaient pas grand-chose mais qui semblaient aptes à plaire aux groupes les plus forts dans leurs organisations respectives (pour les démocrates : les femmes, les homosexuels et les écologistes ; pour les républicains : les hommes et les femmes d'affaires, les gens âgés). Malgré la gravité des problèmes sociaux dans le pays et malgré le mécontentement général de la population, aucun des deux ne proposait de remèdes aux problèmes des pauvres (15 % de la population à l'époque) ou des sans-abri (un chiffre augmentant de 20 % par an). Tous les deux promettaient de réduire les impôts de la classe moyenne, c'est-à-dire la classe d'où est issue la vaste majorité des délégués au congrès, des représentants des groupes d'intérêt et des *votants*.

La deuxième fonction attribuée aux partis politiques est de sélectionner les candidats pour les élections et de les autoriser à porter leurs noms.

La définition des partis politiques que nous avons adoptée semble indiquer clairement que les partis sont responsables des nominations. Mais attention : il a été dit simplement que les partis politiques sont les organisations qui nomment et présentent aux électeurs des candidats qui portent leurs noms. La nomination d'un candidat peut très bien être une simple cérémonie de façade, la vraie décision ayant été prise bien avant par d'autres. Il y a six façons d'être choisi pour candidat et, parmi elles, il y en a une (voir *b*, ci-dessous) qui n'est pas du tout du ressort du parti, une (*f*) où le parti domine incontestablement, et quatre autres qui laissent ouverte la possibilité que les non-partisans assument un rôle important dans le choix.

a) le candidat se désigne et attend que des dirigeants du parti l'acceptent. C'est toujours le cas au Rassemblement pour la République. Les intéressés s'annoncent et attendent. Ils cherchent délibérément à impliquer les non-partisans comme les partisans dans le choix, se vantant du soutien des notables qui ne sont pas actifs dans le parti. Les dirigeants du parti se consultent et eux aussi sont avides de connaître les opinions

8. Kay Lawson, « Les désavantages des primaires américaines », in Claude Emeri et Jean-Luc Parodi (éd.), *La Sélection des candidats présidentiels*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, à paraître.

d'un monde plus vaste que le parti. Lorsqu'il est difficile de trancher, cette difficulté peut très bien venir des sympathisants de chaque candidat qui ne sont pas eux-mêmes actifs dans le parti (tout le monde se souvient des tensions entre Balladur et Chirac en 1995, mais l'on ne doit pas oublier qu'en 1974 les partisans d'Edgar Faure, ceux de Jacques Chaban-Delmas et ceux de Pierre Messmer ont provoqué une situation de compétition qui a eu pour résultat la retraite des deux candidats les mieux placés – et l'échec cuisant du parti à l'élection présidentielle).

b) Le candidat se désigne et se présente aux votants, qui décident. C'est aux États-Unis que se trouve le système de primaires. Les candidats sont obligés de se désigner, mais ils se désignent comme des candidats potentiels ; les résultats de la primaire déterminent qui sera choisi. La primaire américaine est une élection organisée par l'État, non par le parti⁸. Il en existe deux types principaux : la primaire ouverte, dans laquelle n'importe quel votant peut s'exprimer, et la primaire close, dans laquelle seulement ceux qui se sont inscrits comme « membres » du parti peuvent voter. Pour ce dernier cas, la grande majorité des inscrits ne sont pas « membres » au sens européen ; normalement leur seul acte d'adhésion est leur inscription. N'importe quel électeur aux primaires pèse tout autant qu'un dirigeant ou un militant actif du parti. En Californie, jusqu'en 1988 les partis n'avaient même pas le droit de se prononcer pour un candidat spécifique avant le scrutin ou d'indiquer leurs recommandations aux votants ; c'était légalement défendu.

41

Les primaires déterminent soit les candidats définitifs, soit, dans le cas d'une élection présidentielle, les délégués aux congrès nationaux, qui font les choix officiels. Cependant, depuis les années soixante-dix, les primaires ont toujours déterminé le candidat présidentiel bien avant le congrès, donnant par avance une forte majorité aux délégués commis à un des candidats (par exemple, Robert Dole en 1996).

Formellement, ce sont les votants qui désignent les candidats dans un tel système, mais en réalité les groupes d'intérêt comptent pour beaucoup, parce qu'ils assument une partie très importante des frais des prétendants. La campagne électorale pour une primaire n'est pas très différente de la campagne générale (voir ci-dessous), sauf qu'il y a normalement plus de concurrents, et qu'ils sont tous du même parti. Afin de gagner, il faut dépenser beaucoup, surtout pour la publicité. Il est rare que celui qui a dépensé le plus ne soit pas le gagnant. Les individus et

9. R.K. Carty, *Canadian Political Parties in the Constituencies*, Ottawa, Dundern Press, 1991.

les groupes qui offrent leur soutien jouent un rôle très important en pesant sur le résultat final.

c) Les candidats se désignent et se présentent d'abord aux adhérents locaux du parti, lesquels choisissent les délégués qui prendront la décision finale lors d'une ultime réunion, plus importante.

Dans quelques États des États-Unis, les délégués au congrès national sont désignés lors d'un scrutin organisé par le parti lui-même : ce type de scrutin s'appelle un *caucus*. Le caucus est une réunion : si l'on veut participer, il faut s'y rendre, écouter les candidats potentiels ou leurs représentants, puis voter. Un tel investissement d'énergie et d'attention a pour effet de limiter la participation ; généralement il n'y a que 5 à 10 % des votants éligibles qui en font l'effort. Ce taux de participation limité permet souvent aux groupes intéressés de « faire la salle » et d'assurer le succès de leurs candidats favoris.

42

d) Le candidat se présente au parti au niveau du poste brigué ; et c'est à ce niveau que tout est décidé. Les candidats des partis politiques norvégiens et canadiens sont choisis ainsi. C'est le système le plus démocratique, mais en même temps il offre aux groupes la tentation de « faire la salle » avec leurs propres adhérents afin d'assurer leur choix. Dans le cas canadien, R.K. Carty raconte l'histoire d'une telle réunion opposant partisans et adversaires de l'avortement. Le résultat fut si mal vécu par les perdants qu'ils ne firent pas la campagne et que le candidat du parti connut un échec, apparemment à cause d'eux⁹.

e) Le candidat se présente au parti au niveau national, avec ou sans la recommandation du niveau concerné ; c'est le niveau national qui décide et il a le droit de choisir un autre candidat, même s'il n'habite pas la circonscription. Ce système est le plus répandu, surtout en Europe. Comme dans les autres (sauf le deuxième, où le parti compte pour presque rien, et le dernier, où le parti est tout-puissant), c'est le parti qui décide, mais les groupes d'intérêt ont la possibilité dans ce cas d'exercer leur influence aux deux niveaux.

f) Le parti recrute des candidats. Bien sûr, un parti peut toujours essayer de convaincre tel militant ou tel notable renommé de se présenter. Je parle ici des cas où personne ne se présente, et il faut absolument que le parti trouve quelqu'un. Cette situation peut se produire, par exemple, quand un parti nouveau et inconnu cherche à se présenter là où il n'a pas d'insertion locale. Un parti établi qui n'a pas une chance dans une circonscription particulière peut avoir besoin de recruter. Un parti extrémiste qui veut former une liste dans un système proportionnel peut avoir des difficultés à la compléter (pourquoi un membre accepterait-il

les attaques personnelles, inévitables, pour une place médiocre sur la liste ?). A certaines occasions, le Front national a rencontré tant de difficultés qu'il a dû mettre des annonces dans les journaux pour trouver des candidats – n'importe qui –, afin de remplir sa liste. Un groupe d'intérêt peut chercher à aider le parti dans un tel cas, mais généralement ce dernier n'a pas de concurrent dans ces situations difficiles.

La troisième fonction traditionnellement dévolue aux partis politiques est d'organiser et de conduire les campagnes électorales.

En vérité, les partis politiques sont très actifs dans les campagnes électorales modernes, mais ils ne les dominent pas comme auparavant. Leur perte d'influence est remarquable et évidente aux États-Unis, où l'importance des donateurs assumant les frais énormes de la campagne est bien connue et où le système des primaires stimule le développement d'organisations indépendantes des candidats – organisations qui dominent le parti lui-même une fois la nomination faite. Un parti américain œuvre beaucoup pour ses candidats, afin de partager les récompenses importantes en cas de victoire, mais ce travail est conduit par le candidat et son équipe personnelle, eux-mêmes très sensibles aux vœux des donateurs les plus importants. Et ces donateurs sont soit des groupes d'intérêt, soit des individus étroitement liés à ces groupes.

43

Les partis politiques français, en revanche, sont plus forts. Les candidats français ont donc un besoin plus affirmé de leur soutien (comme É. Balladur l'a découvert en 1995). Ils ont souvent des équipes personnelles, mais les membres de ces équipes sont en général des membres importants du parti ; il n'y a pas de séparation importante entre les deux instances. Les partis français n'ont pas le droit d'accepter des contributions des entreprises ni de faire de la publicité dans les médias. En somme, les groupes d'intérêt sont moins lourdement présents et dominants dans les campagnes françaises. Mais ils ne sont pas absents. Pour examiner la situation française de plus près, considérons quelques exemples des activités des partis en période électorale.

En France, la campagne électorale moderne a vu le jour en 1965, l'année de la première présidentielle après l'adoption de l'élection du président au suffrage universel direct, alors que les Français commençaient à être familiers des médias. Jean Lecanuet fut le premier candidat à utiliser ces méthodes modernes. Il embaucha une équipe de

10. Kay Lawson et Colette Ysmal, « French political campaigning », in Shaun Bouler et David Farrell (éd.), *Electoral Strategies and Political Marketing*, New York, Macmillan, 1992.

conseillers politiques, paya des colleurs d'affiches, distribua des gadgets électoraux et se dota, chez son dentiste, d'un sourire plus engageant. Le marketing politique avait commencé. Les militants perdaient de leur importance, l'argent (pour payer les frais de ce marketing) devenait plus important. Peu à peu, les partis français ont tous adopté les méthodes de la campagne électorale moderne. Ils se sont intéressés de plus en plus aux moyens de trouver des fonds : vente d'objets, soutien plus important de l'État, et financement illégal par les entreprises. Les cotisations des membres sont de moins en moins importantes. Les frais les plus importants sont engagés pour les sondages, souvent effectués par des entreprises non politiques (comme SOFRES, IFOP, CSA, BVA et Louis-Harris France), et leur analyse souvent confiée aux politologues. Il y a des sondages sur tout : l'image des candidats, leurs qualifications, les intentions de vote, les opinions des votants sur une gamme de sujets politiques. Le PS, le RPR et l'UDF sont les plus enclins à commander des sondages spécifiques ; le FN et, dans une moindre mesure, le PC utilisent les sondages de la presse¹⁰.

Les partis français préparent leurs candidats pour leurs apparitions médiatiques. Ils organisent des répétitions, avec des échantillons de personnes représentatives des téléspectateurs. Ils éditent affiches et brochures, et organisent leur distribution. Ils mettent sur pied de nombreuses réunions, quelquefois restreintes, mais de préférence énormes (grand hall ou chapiteau), leur taille les rendant alors plus intéressantes pour les médias. Ils constituent les états-majors des candidats importants. Ils aident les équipes personnelles des candidats (équipes elles-mêmes composées très largement des hommes et des femmes actifs dans les partis) à composer les discours, élaborer l'image, arranger des entretiens et préparer des voyages. Pour les présidentielles, ils louent des appartements et les équiper de fax, de photocopieuses, d'ordinateurs.

Les partis français n'envoient pas beaucoup de courrier (*direct mail*) parce que les frais sont considérés comme prohibitifs. Ils utilisent de moins en moins de volontaires (en général, ni les candidats ni les militants ne participent au porte-à-porte). Mais, en somme, les partis français, comme ceux des autres pays, prennent à cœur leur fonction : mener une campagne moderne. Cette fonction attribuée aux partis est vraiment accomplie par eux.

Cela ne veut pas dire pour autant que les groupes d'intérêt n'y par-

11. Richard Rose, *Do Parties Make a Difference ?*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, 2^e éd., 1984.

ticipient pas. En France, par exemple, un aspect important de la campagne moderne est la formation de comités de soutien. Ces comités regroupent des adhérents importants, y compris de groupes d'intérêt ; il peut arriver que la seule chose qu'un individu ou un groupe effectue en tant que membre d'un tel comité soit d'autoriser le parti à utiliser son nom, mais le soutien d'un groupe important (un syndicat, une association bien connue) peut avoir un poids significatif pour l'électorat.

De plus, aucune des réformes du système de financement des campagnes n'a jusqu'à maintenant réussi à éradiquer les fonds illicites des trésoreries des principaux partis. Les scandales de financement illégal continuent, à droite comme à gauche. Les dirigeants des groupes importants font souvent partie des inculpés dans ces affaires. L'acceptation de cette forme de don indique une liaison proche (et secrète) entre parti et groupe ; même si les détails sont difficilement révélés, on ne peut pas imaginer que le groupe en question ne gagne pas ainsi un pouvoir plus ou moins important dans la direction de la campagne.

45

La quatrième fonction régulièrement attribuée aux partis politiques est d'organiser le gouvernement autour d'un programme spécifique et cohérent, et de l'exécuter, quand ils gagnent les élections.

La théorie de la démocratie, comme celle des partis politiques, insiste beaucoup sur cette dernière fonction des partis politiques. C'est la capacité des élus du parti vainqueur d'utiliser leur contrôle du gouvernement afin d'exécuter les promesses faites pendant la campagne qui légitime tout le système. Mais qu'est-ce que veut dire « remplir une promesse » ? S'il s'agit d'initier le programme prévu, il n'est pas rare que les élus d'un parti tiennent leurs promesses. Mais si cela veut dire résoudre le problème, comme promis, c'est autre chose. Pour indiquer la différence, nous disposons des recherches de Richard Rose sur les promesses des partis britanniques¹¹.

Comme Rose nous le rappelle, les conditions généralement considérées comme nécessaires pour permettre aux partis de tenir leurs promesses une fois au pouvoir sont réunies en Angleterre : les représentants d'un seul parti occupent tous les postes importants et il y a deux grands partis capables de gouverner, représentant des types de parti bien connus : un parti des ouvriers, plutôt socialiste (Labour), et un parti attrape-tout, dominé par des élites conservatrices. Les votants ont toujours un choix sérieux. Mais, en même temps, les différences entre les deux partis et leurs électeurs ne sont pas trop grandes afin que les uns puissent accepter avec une certaine sérénité la victoire des autres. Les

électeurs des deux partis sont d'accord sur la plupart des questions politiques. Les partis le savent et essaient de trouver une façon d'exprimer ce consensus en insistant en même temps sur leurs différences. Rose a développé un *Index of Disagreement* (il a soustrait le nombre des électeurs Labour qui adoptent une certaine position sur une question politique du nombre des électeurs conservateurs qui prennent la même position) et il a vérifié que le consensus est large, les désaccords peu importants. Au moment du vote, les élus sont eux aussi généralement d'accord : le taux d'accord moyen est de 77 %.

46 De plus, les partis britanniques font des promesses spécifiques, sur un mode plutôt réaliste et, une fois vainqueur, le parti les tient. Les lois promises sont préparées, les programmes sont initiés. Mais Rose démontre que ces actes n'ont jamais l'effet escompté. Les circonstances poussent les partis vers d'autres lois, d'autres programmes, souvent pour favoriser un ou plusieurs groupes d'intérêt. Et les problèmes ciblés dans leurs programmes ne sont pas résolus. Le chômage monte. Les salaires des ouvriers baissent. La croissance de l'économie reste très faible. Les dépenses de l'État se multiplient. Les taux d'intérêt demeurent trop élevés.

A qui la faute ? Pour Rose, à personne : les problèmes sont trop graves, voilà tout ; ils ne peuvent être résolus par aucun gouvernement. De plus, il y a, dit Rose, quatre contraintes qui s'imposent à n'importe quel parti au pouvoir : 1) les querelles à l'intérieur du parti, qui mènent les dirigeants à essayer de satisfaire tout le monde ; 2) la concurrence du parti d'opposition, toujours prêt à promettre ce que le parti qui gouverne refuse de consentir ; 3) l'inertie de l'administration – et le besoin de tenir les promesses faites dans le passé ; et, enfin, 4) les contraintes de l'économie mondiale. Il ne nomme pas comme cinquième contrainte un facteur dont il a déjà parlé : l'alacrité avec laquelle les partis politiques cèdent aux demandes des groupes d'intérêt.

La situation n'est pas meilleure ailleurs. Aux États-Unis, comme nous avons vu, les programmes des partis politiques restent très vagues, sauf sur les questions qui intéressent les groupes d'intérêt les plus puissants. Le candidat du parti à la présidence a toujours son propre programme, qu'il change plusieurs fois pendant la période électorale. Le taux de réélection des membres du Congrès est de 95 à 99 %¹². Les législateurs ont leurs propres idées, leurs propres habi-

12. Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, Longman, 8^e éd., 1997, p. 38.

13. *Ibid.*, p. 319.

tudes, leurs propres endettements auprès de ceux qui ont payé leurs frais de campagne. Le Congrès est souvent contrôlé par les élus d'un parti différent de celui du président, mais même quand la majorité est du même parti, le président ne peut pas compter sur « son parti » pour le suivre et le soutenir. La discipline du parti est très faible au Congrès américain¹³.

Si par hasard une sorte de « programme » émerge de toutes les campagnes individuelles menées par les candidats d'un seul parti, il y a fort à parier que le président de ce parti est extraordinairement populaire. L'électorat peut être convaincu que le parti du président a joué un rôle : « Reagan » devient, dans l'esprit des gens, « les républicains. » Mais en vérité le parti, en tant qu'organisation séparée, compte pour très peu dans une telle situation. Les membres du Congrès qui portent la même étiquette que le président n'osent pas trop affirmer des opinions divergentes. Bien sûr, le parti accepte le crédit qui lui est fait avec grand plaisir – mais ce n'est pas lui qui a écrit le programme et renforcé la discipline en son sein. C'est le fait d'un dirigeant charismatique, combiné avec le spectre de la prochaine élection.

47

En somme, les partis n'accomplissent pas bien ou en toute indépendance les fonctions qui leur sont attribuées. Peut-on dire quand même que les partis politiques modernes constituent une connexion (un *linkage*) importante entre le citoyen et l'État, même s'il faut reconnaître qu'ils n'ont pas le pouvoir imaginé ? Comme je l'ai noté ailleurs, il y a plusieurs moyens par lesquels les partis pourraient faire un *linkage* entre le citoyen et l'État :

– le *linkage clientéliste* est un *linkage* obtenu par des moyens matériels : l'électeur offre son soutien (son vote) en échange de biens concrets que le parti lui offre (le parti paie d'avance pour le vote, il promet un emploi une fois au pouvoir, ou il initie des lois ou des programmes désirés par ses adhérents) ;

– le *linkage directif* est fait par un parti qui se situe au-dessus des votants mais les influence néanmoins grâce ou à ses talents éducatifs (persuasifs) ou au pouvoir coercitif de l'État qu'il contrôle ;

– un *linkage sensible (responsive)* est celui établi quand le parti écoute les citoyens avec attention et essaie de leur plaire (ou de satisfaire au moins une majorité des votants) ;

14. Mildred Schwartz, « Party organization as a network of relations : the Republican Party of Illinois », in Kay Lawson (éd.), *How Political Parties Work...*, *op. cit.*

– enfin, le *linkage participatif* existe quand le parti est réellement ouvert, quand tout le monde peut assister aux réunions, délibérer et voter sur les prises de positions et le choix des candidats ; une fraction importante des électeurs saisit de telles occasions ; et les élus du parti font de leur mieux pour exécuter le programme ainsi établi.

48 Ces quatre types de *linkage*, toujours idéaux (dans le sens weberien), sont de plus en plus difficiles à trouver dans la réalité. Ils dépendent tous de partis politiques qui ont la capacité de formuler leurs propres programmes, de choisir leurs propres candidats, de mener leurs propres campagnes sans une dépendance trop marquée, et, une fois gagnants, d’assumer la charge du gouvernement et de l’utiliser afin d’opérer les vrais changements. Comme nous l’avons vu, ces fonctions, traditionnellement présumées celles des partis politiques, ne sont pas vraiment les leurs, ou, du moins, sont loin d’être exclusivement les leurs. Les partis sont envahis par les autres forces de la société moderne, des forces puissantes qui n’ont rien à voir avec le simple poids de la majorité des membres ou des militants. Et, pour une large part, ils ont cédé l’exercice de leurs fonctions à ces forces.

Pourquoi les partis politiques sont-ils prêts à abandonner leurs fonctions à d’autres ? La perméabilité des partis politiques aux groupes d’intérêt ou aux autres forces non partisans a été examinée et commentée par Mildred Schwartz¹⁴. Elle commence avec l’idée qu’un parti politique n’est pas une institution comme les autres. Il n’a pas de participants fixes ; il ne fait pas la même chose jour après jour. Un parti est plutôt un *réseau*, dit Schwartz, un réseau qui peut être très actif et au sein duquel tout un monde d’acteurs interagissent ou qui peut se réduire à un noyau de militants acharnés mais désœuvrés. Tout le monde peut entrer, sortir, rentrer sans problème. Ce réseau est créé – et se recrée quotidiennement – par les relations des acteurs associés. Les acteurs qui ne sont pas dirigeants, et même pas militants, peuvent être aussi importants, aussi efficaces et aussi dominants que ceux qui occupent les places normalement considérées comme supérieures.

Pour tester ses idées, Schwartz a interviewé des membres de groupes d’intérêt, des conseillers politiques, des donateurs très généreux, ainsi que des élus, des dirigeants du parti, des militants actifs et des membres

15. C’est moi qui souligne.

16. Andrew Appleton a fait des observations similaires en ce qui concerne les partis politiques français. « The formal versus informal rules of French political parties », in Kay Lawson (éd.), *How Political Parties Work...*, op. cit.

des groupes auxiliaires (femmes, jeunes, etc.) d'un parti politique. Elle a découvert que ceux qui sont les plus « centraux » (qui ont le plus de contacts avec les autres) prennent les décisions les plus importantes – sans être toujours des dirigeants ni des militants du parti. Ce sont très souvent des élus, des *représentants des groupes d'intérêt* et des conseillers politiques¹⁵. Qu'est-ce qui donne la « centralité » ? Schwartz a trouvé quatre *médias d'échange* très utiles : le pouvoir (pour Schwartz, la capacité d'invoquer des sanctions est alors une forme de contrainte), le patronage (la capacité d'offrir ou des emplois payés ou des postes honorifiques), l'autorité idéologique (le droit de dire si les idées d'un autre sont conformes à l'idéologie du parti ou non) et l'argent. Celui qui s'intéresse aux affaires d'un parti et qui possède et utilise librement ces atouts peut bientôt parvenir à une « centralité » – et à une autorité – beaucoup plus grandes qu'un militant loyal depuis des décennies¹⁶.

49

En tout cas, les partis ont perdu (si tant est qu'ils l'aient jamais eu) le contrôle exclusif de leurs fonctions traditionnelles. Mais tout n'est pas perdu. Les partis politiques ont une cinquième fonction, qu'ils ne partagent pas. Cette fonction n'est jamais sur la liste « officielle ». Il s'agit du *linkage*, mais pas celui déjà évoqué entre le citoyen et l'État. La fonction consiste à créer et en même temps à déguiser le linkage entre les groupes d'intérêt les plus puissants et l'État, donnant ainsi une *légitimation démocratique* à une situation décidément non démocratique.

De plus en plus, les partis modernes offrent leurs services à ceux qui paient pour l'accomplissement de cette fonction de légitimation. Les versements peuvent être effectués directement, ouvertement et légalement (les contributions légales des groupes et des individus aux partis) ; indirectement, ouvertement et légalement (les contributions légales des groupes et des individus aux aspirants qui gagnent ainsi la nomination et les ressources d'un parti, les subventions de l'État, déterminées par les lois élaborées par les élus des partis les plus forts, et jamais de façon à nuire à leurs intérêts) ; directement, secrètement et illégalement (la corruption électorale).

17. Philippe Braud, *Le Suffrage universel contre la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 1980 ; et *Le Jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991. Murray Edelman pense également que la campagne électorale n'est qu'une prétention de la démocratie, mais pour lui la faute n'est pas exclusivement le fait des hommes politiques – ils les trouvent séduits par leurs sympathisants, qui insistent toujours sur les mêmes interprétations du passé, les mêmes projections pour le futur –, c'est l'audience qui domine les créateurs. Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois, 2^e éd., 1985, et *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, University of Chicago, 1988.

Les services rendus par les partis politiques ne sont pas négligeables. Pour gagner le pouvoir de l'État dans un système dit démocratique, il faut passer par des élections. Et, comme le stipule notre définition, les partis sont les organisations qui présentent les candidats aux élections. Un candidat peut se présenter sans parti, mais ses chances sont (du moins jusqu'à maintenant) bien meilleures s'il porte l'étiquette d'un parti et s'il a les avantages que donne une organisation expérimentée. Un parti politique sait élaborer un programme (sur commande), former un candidat (sur commande) et mener toute une campagne (sur commande). Un parti politique a une identité plus large – plus républicain, plus démocrate – qu'un simple groupe d'intérêt. Il peut combiner les forces – et les ressources – de plusieurs groupes et les cacher derrière la façade de la démocratie et les processus des élections libres. Ce masque de légitimité est déterminant pour les groupes et donateurs qui cherchent à obtenir des postes au gouvernement pour leurs candidats. Ceux qui ont – ou qui contrôlent par l'entremise des autres – le gouvernement ont le pouvoir de faire passer des lois et d'initier des programmes qui leur accordent des avantages pécuniaires beaucoup plus importants que les quelques emplois du patronage ouvert. Les partis politiques restent donc très utiles.

D'ailleurs, ce masque de légitimité fourni au gouvernement et aux dirigeants est très apprécié par les *citoyens*. Leur sens de la connexion avec l'État devient de plus en plus faible et il repose presque entièrement sur les élections. Les votants méprisent de plus en plus les partis politiques spécifiques, mais ils continuent d'être fiers de la « démocratie », de leur propre capacité de décider laquelle de ces organisations méprisées gagnera. Comme Philippe Braud l'a montré, l'existence du suffrage universel – le « jardin des délices démocratiques » – les convainc qu'ils

18. Parmi ces organisations non gouvernementales, le parti politique transnational a une présence très faible, presque non existante, sauf dans les instances de la Communauté européenne.

n'ont pas tout perdu. La campagne est, pour Braud, le moment où des citoyens peuvent se vanter d'être au pouvoir, où ils pensent qu'ils ont le droit de décider de toutes les questions importantes. Ce n'est pas vrai, mais ils ne veulent pas de la vérité. Pour Braud, les votants savent très bien qu'ils cèdent toujours le pouvoir aux autres mais la prétention, la façade de démocratie dans une campagne électorale leur permet de prétendre qu'ils n'ont pas cédé, qu'ils restent au pouvoir¹⁷.

Cela dit, nous pouvons spécifier plus clairement la différence entre un parti politique et un groupe d'intérêt. Cette différence n'est pas révé-

lée par la liste traditionnelle des fonctions des partis politiques. Les groupes d'intérêt comptent pour beaucoup dans l'accomplissement de toutes ces fonctions, et souvent ils les dominent. Mais le parti politique reste la seule organisation qui présente des candidats aux élections sous sa propre égide. Et à cause de cette distinction, le parti politique a la capacité de légitimer les liens entre les intérêts les plus puissants dans un système politique et l'État. Aucun groupe d'intérêt ne peut espérer accomplir la même fonction sans qu'il se transforme en parti politique. Là est la différence importante entre groupe et parti politique. Pour l'instant.

Mais les partis politiques sont de plus en plus méprisés par les électeurs. Les partis servent de moins en moins de moyen de *linkage* entre citoyens et État, et quelques experts parlent déjà d'une nouvelle démocratie, une « démocratie continue » fondée plus sur les médias, les sondages et le recours aux tribunaux que sur les partis politiques. Bien sûr, le mythe de la démocratie demande des élections, mais les candidats « indépendants » deviennent chose courante. Les élections sans partis politiques ne sont plus inimaginables. Il n'est pas sûr que les partis conserveront la fonction de légitimer les liens entre les intérêts les plus puissants et l'État. En outre, ces intérêts sont de plus en plus en mesure d'échapper aux contraintes de l'État. Un monde toujours plus globalisé demande qu'ils s'internationalisent ; la formation d'organisations et d'entreprises transnationales leur donne les structures nécessaires¹⁸.

C'est peut-être une autre différence entre partis politiques et groupes d'intérêt : il est possible que les partis disparaissent ; les groupes d'intérêt, jamais.

51

R É S U M É

Partis politiques et groupes d'intérêt ont tendance aujourd'hui à se confondre. Les quatre fonctions traditionnellement attribuées aux partis sont de plus en plus investies par les groupes d'intérêt. Pourtant une cinquième fonction, officieuse celle-ci, reste à la charge des partis : celle de légitimer les liens entre les groupes d'intérêt et l'État.

1. Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *Lobbying in the EC*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

2. George Tsebelis, *Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990.