

YVES MÉNY

L'affaiblissement des partis

Le déclin des partis aux Etats-Unis est l'un des thèmes récurrents de la science politique américaine, de la sociologie électorale, et plus généralement des mass media depuis une quinzaine d'années. L'intérêt pour ce recul de l'influence partisane est d'autant plus fort que les quinze années de « décadence » de l'après 68 succédaient à une période où les partis avaient bénéficié d'un soutien populaire croissant depuis la seconde guerre mondiale. Enfin le consensus général sur l'ampleur du phénomène se trouve renforcé par la diversité des angles d'observation : déclin de la participation électorale (1), déclin de l'identification partisane (2), déclin du contrôle exercé par les partis sur le processus de sélection des candidats et sur les campagnes électorales présidentielles (3).

1. Les indicateurs du déclin

La concordance des jugements ne doit pas cependant faire oublier que les divers paramètres utilisés ne sont pas tous d'égale portée. La participation électorale peut constituer sans doute un indicateur de la plus ou moins grande capacité des partis à mobiliser l'électorat, mais elle ne saurait, à elle seule, justifier le constat

(1) V. Lance Tarrance, *Suffrage and Voter Turn-Out in the United States : The Vanishing Voter*, in Jeff Fishel (ed.), *Parties and Elections in an Anti-Party Age*, Indiana University Press, Bloomington, 1978, p. 77 et s.

(2) N. H. Nye, S. Verba, J. R. Petrocik, *The Changing American Voter*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1976, chap. 4.

(3) A. Ranney, *The Political Parties : Reform and Decline*, in A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, AEI, 1978, p. 213 et s.

pessimiste que nous avons évoqué. Certes la participation aux présidentielles a chuté de 63 % en 1960 à 53 % en 1980, mais en 1948 à peine un électeur sur deux prit la peine de voter. De même la participation aux élections pour le renouvellement du Congrès atteint 45 % en 1962 et 1966 pour tomber à 35 % en 1978, mais de la seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années 50, le taux de participation fut toujours très faible (4). Que ce processus d'anomie politique (5) (encore plus marqué au niveau local) soit préoccupant pour le fonctionnement d'un système fondé sur l'expression politique des citoyens n'est pas contestable. Qu'on en déduise la décadence des partis c'est aller trop vite en besogne.

Un second facteur d'affaiblissement, plus lourd de conséquences pour les partis, est constitué par la fluidité croissante de l'électorat américain. Grâce aux enquêtes du *Survey Research Center* et du *Center for Political Studies* de l'Université de Michigan il est possible de suivre l'évolution de l'attitude des électeurs américains à l'égard des partis et de mesurer leur « identification partisane ». Les enquêtes montrent que si l'identification partisane n'a cessé de croître au sein de la population noire jusqu'au cours des années 70 (en fait depuis que le Voting Rights Act de 1965 a permis aux Noirs de s'inscrire et de voter) c'est le phénomène contraire qui se produit dans l'électorat blanc. 36 % des électeurs s'identifiaient fortement avec un parti en 1964 ; ils n'étaient plus que 27 % en 1966 et 23 % en 1980 (6). Certains ont attribué ce changement d'attitude aux nouveaux électeurs et en particulier aux jeunes (7). En fait, avec le recul du temps ces conclusions apparaissent excessives puisque les « nouveaux électeurs noirs » ont une plus forte identification partisane et que l'électorat jeune des années 60 ne peut plus être considéré comme tel en 1984 ! Des études ultérieures ont montré qu'en réalité, l'impact de l'entrée des nouveaux électeurs dans le corps électoral avait été marginal (8). Sans doute faut-il relier ce phénomène, pour mieux l'interpréter, à ce que Paul Abramson et John Aldrich qualifient de *declining beliefs about Government responsiveness* (9), c'est-à-dire

(4) M. F. Toinet, W. R. Schonfeld, Les abstentionnistes ont-ils toujours tort ?, *RFSP*, août 1975, p. 663 et s.

(5) J. Dennis, Support for the Party System by the Mass Public, *American Political Science Review*, 60, 1966, p. 600-615.

(6) J. Dennis, Trends in Public Support for the American Party System, in J. Fishel (ed.), *op. cit.*, p. 3-22.

(7) Nye, Verba et Petrocik, *op. cit.*, p. 64 et s.

(8) M. P. Wattenberg, The Decline of Political Partisanship in the United States, *American Political Science Review*, 1981, p. 941 et s.

(9) P. R. Abramson et J. H. Aldrich, The Decline of Electoral Participation in American, *American Political Science Review*, 1982, p. 502 et s.

le manque de confiance dans la capacité des administrations républicaine ou démocrate à répondre aux attentes des citoyens. Autrement dit, l'électeur serait de plus en plus convaincu que son bulletin de vote n'a guère d'importance, que « les politiciens sont tous les mêmes », bref, pour utiliser une formule qui eut son heure de succès en France, que démocrate ou républicain, c'est « bonnet blanc ou blanc bonnet ». La dissolution du sentiment d'allégeance à l'égard d'un parti (que ce soit pour des raisons idéologiques ou des désillusions de clientèles) se traduit par l'augmentation du nombre d'électeurs qui se déclarent indépendants (de 23 % en 1960 à 36 % en 1976) mais surtout par le développement de la pratique du *splitting ticket*. L'électeur qui, le jour des élections, doit voter parfois pour dix ou vingt postes (de la présidence à celui de juge local) se prononce de moins en moins pour un parti « en bloc » et tend de plus en plus à « panacher » ses choix en votant pour les candidats plutôt que pour un parti : en 1960, 65 % des électeurs votaient globalement démocrate ou républicain ; en 1980 à peine plus de 30 % se montrent totalement fidèles au parti de leur choix (10).

On ne doit pas non plus perdre de vue, en portant un jugement sur la situation des partis d'outre-Atlantique, qu'ils ont toujours constitué des organisations composites dont le rôle, la structure, les modes d'action varient en fonction des contraintes du système politique global et des sous-systèmes locaux. C'est cette situation qui a toujours entraîné des doutes sur la qualification du système partisan aux Etats-Unis : est-il bi-partisan ou n'est-il qu'un conglomérat de 100 partis d'Etat juxtaposés que seule l'élection présidentielle cimente pour quelques mois tous les quatre ans ? Pour sa part Key, auteur du « classique » sur les partis dans les années 50-60 estimait que « D'une certaine façon il n'existe pas d'organisation partisane nationale... Disons plutôt que chaque parti est constitué par une coalition d'organisations étatiques et locales » (11). Plus récemment, l'affaiblissement des structures nationales du Parti républicain, mais surtout du Parti démocrate ont pu faire penser à certains que l'on se trouvait face à un *no-party system*. Mais ici encore, l'inférence est trop rapide. Même à supposer que les organisations nationales des partis aient perdu la quasi-totalité de leurs prérogatives — ce qui n'est pas le cas — il serait excessif d'en conclure

(10) A. H. Miller et M. P. Wattenberg, *Measuring Party Identification : Independent or No Partisan Preference ?*, *American Journal of Political Science*, n° 1, 1983, p. 107 et s.

(11) O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas Crowel & Co., 1964, p. 163.

à leur absence de la scène politique et prématuré de prédire leur disparition. Car en longue période, le fait saillant n'est pas la force des partis américains mais la faiblesse de leur appareil permanent, le flou des programmes, le petit nombre de militants, l'indiscipline (12) des élus à tous les échelons centraux ou locaux de la Fédération.

Le problème est donc moins de discuter de la faiblesse des partis — indéniable — que d'apprécier l'ampleur du déclin constaté depuis une quinzaine d'années. S'agit-il de la phase dépressive du cycle ou d'une « tendance lourde » confirmée d'élection en élection ? Des facteurs récents ont accentué l'affaiblissement des partis nationaux, pour montrer ensuite qu'un renversement de tendance n'est pas totalement à exclure.

Le déclin des partis américains sembla particulièrement évident en 1976 lorsqu'il apparut qu'un obscur politicien de Géorgie était désigné comme candidat démocrate et qu'un ex-gouverneur de Californie et vétéran d'Hollywood était à deux doigts de battre, au sein de son parti, le *président républicain sortant*, Gérald Ford. Le fait que deux outsiders aient pu en l'espace de quelques mois éliminer ou menacer tous les candidats les plus en vue des appareils ou du Congrès manifestait clairement que le Parti démocrate comme le Parti républicain n'étaient plus à même de contrôler le processus de sélection de leurs propres candidats. Or, il est notoire que le moment essentiel de la vie des partis américains est constitué par le choix du candidat à la présidence et la campagne présidentielle. Si cette phase leur échappe, qu'en reste-t-il en effet ?

Cette situation résulte d'un phénomène de réaction à une situation jugée de plus en plus intolérable par l'opinion publique américaine : un candidat, vainqueur de nombreuses primaires, de plus en plus plébiscité par l'opinion publique, se trouvait éliminé lors de la Convention nationale de son parti, par le jeu du mode de désignation des délégués et les tractations entre « bosses » (par exemple, McCarthy en 1968). Dans le climat de la fin des années 60 marquées par les multiples revendications de groupes spécifiques (noirs, femmes, handicapés, etc.) et le combat contre la guerre du Vietnam, les partis et en particulier le Parti démocrate ne furent pas épargnés par la vague de contestation et de critique radicale.

En 1968 la commission démocrate pour les structures du Parti et la sélection des délégués (connue sous le nom de Commission McGovern, puis Fraser) fut chargée de proposer de nouvelles règles

(12) Par exemple, le Parti démocrate a été incapable d'empêcher certains de ses membres de la Chambre des Représentants de voter le budget de l'administration Reagan, *Washington Post*, 24 mars 1982.

pour la sélection des délégués aux conventions nationales. Les dix-huit propositions de la Commission furent acceptées et rendues obligatoires pour 1972, puis légèrement modifiées ultérieurement par deux autres commissions entre 1972-1974 et 1975-1978. Une dernière modification que nous évoquerons ultérieurement a eu lieu en 1982. Parallèlement le Parti républicain adoptait en 1972 de nouvelles règles proches de celles adoptées par le Parti démocrate afin de rendre le choix des délégués plus « ouvert », plus démocratique et plus conforme à la structure de la population.

Les réformes introduites ont eu des effets assez contrastés sur les partis et en particulier sur le Parti démocrate qui a été le plus radical dans le changement. Elles ont incontestablement augmenté la participation populaire dans la sélection des candidats, au détriment des bosses et des machines. Elles ont renforcé par ailleurs le pouvoir décisionnel du Parti mais affaibli sa capacité de contrôle du processus de nomination des candidats.

L'attitude a-partisane voire antipartisane d'une partie de l'opinion publique américaine n'est pas nouvelle. Le courant populiste du début du siècle (*government by the people*), l'institution de multiples procédures de démocratie directe (13) dans la plupart des Etats (référendums, initiatives populaires, *recalls*) témoignent de la méfiance à l'égard de la démocratie représentative et de son vecteur privilégié, les partis. Il n'est donc pas surprenant que les autorités des Etats aient, à la lumière des nouvelles dispositions adoptées par les Partis démocrate et républicain, opté pour des solutions qui permettaient un choix direct des délégués par les électeurs. Désormais les trois cinquièmes des Etats choisissent leurs délégués aux Conventions républicaines et démocrates par le biais de primaires alors qu'ils n'étaient que 17 à utiliser ce système en 1968 (14). Austin Ranney (15) estime que le nombre de participants aux primaires est passé de 11 millions à 30 millions en 1976, mais il est à noter que si globalement la progression est considérable, le taux de participation n'a pas augmenté et a même tendance à baisser.

La transformation des règles du jeu et les injonctions données aux organisations locales en matière de représentativité ont considérable-

(13) Y. Mény, Initiative populaire, Référendum et *recall* dans les Etats américains, *Pouvoirs*, n° 7, 1978, p. 107 ; et Débat national et protestations périphériques : les référendums scolaires aux Etats-Unis, *RFSP*, n° 4, 1980, p. 799 et s.

(14) Mais ce n'est pas un phénomène réellement neuf, car les primaires étaient nombreuses avant la guerre et avaient décliné au cours des années 45-60. V. M. F. Toinet, La désignation des candidats présidentiels aux Etats-Unis, *Pouvoirs*, n° 14, 1980, p. 41-60.

(15) A. Ranney, *op. cit.*, p. 218.

ment affecté la composition des délégués aux conventions. Ceux que Jeane Kirkpatrick a qualifiés de *new presidential elite* (16) vont remplacer brutalement, à partir de 1972, les délégués traditionnels (de sexe masculin à 85 %, appartenant à la *middle-class* et de race blanche pour la quasi-totalité).

En 1972, le Parti républicain recommanda de rechercher une meilleure représentativité et le Parti démocrate institua même des quotas qui furent remplacés dès 1976 par des normes plus souples baptisées *affirmative action plan*. Le résultat fut qu'en 1972 (et à un moindre degré en 1976 et 1980) la proportion de femmes, de jeunes, de Noirs, de représentants du troisième âge au sein des conventions démocrates fut presque identique à celle que ces groupes occupaient dans la population globale (17). Or, dans la plupart des cas le Parti n'avait aucun moyen de contrôle (financier, bureaucratique ou idéologique) sur ces nouveaux militants de la politique. Bien plus, les cadres ou les élus du Parti ne pouvaient plus bénéficier *ex officio* d'un siège à la Convention (18). S'ils souhaitaient participer à la Convention, ils devaient, comme n'importe quel autre citoyen, se porter candidat aux *caucus* d'Etat ou aux primaires. Du même coup, en 1972, 1976, 1980, les professionnels de la politique sans être totalement absents se sont trouvés en minorité et incapables de contrôler le processus de sélection. En 1968, 68 % des sénateurs, 39 % des représentants et 83 % des gouverneurs du Parti démocrate participaient comme délégués à la convention nationale. En 1976 ils n'étaient plus respectivement que 18 %, 15 % et 47 %. On comprend mieux dans ces conditions le phénomène Carter, pur produit des *grass-roots* et de l'hostilité latente au système politicien.

2. Le Parti, moteur d'un véhicule sans direction

La faiblesse des partis américains et en particulier du Parti démocrate depuis quinze ans tient au manque de militants et à l'influence qu'y jouent les sympathisants ou simplement les électeurs. Les partis sont donc extrêmement sensibles à tous les « coups de sang » de l'opinion et paradoxalement les pouvoirs résiduels qui leur restent sont parfois utilisés à l'encontre de leurs intérêts en tant qu'*organisations*.

Le mode de mise en œuvre des nouvelles règles du Parti démoc-

(16) J. Kirkpatrick, *The new presidential elite*, New York, Russell Sage Foundation, 1976.

(17) B. Cavala, *Changing the Rules Changes the Game*, *American Political Science Review*, vol. 68, 1974, p. 27-44.

(18) Le nouveau règlement démocrate prévoyait en son point 13, « No person shall serve as an automatic or *ex officio* voting delegate at any level of the delegate selection process by virtue of holding a public or party office. »

crate à partir de 1972 est très illustratif à cet égard de l'utilisation des pouvoirs d'un parti pour saper ses propres assises. Comme on vient de le rappeler, le Parti démocrate mit en place de nouvelles règles de sélection qui ont conduit à son affaiblissement. Or, ce résultat a été obtenu grâce à une forte impulsion et à une stricte discipline imposée par les structures nationales du Parti. Jusqu'à ces réformes en effet, chaque Etat ou chaque organisation d'Etat du Parti établissait ses propres règles de sélection : primaires fermées (c'est-à-dire réservées aux « adhérents » du Parti), primaires ouvertes, caucus, sélection discrétionnaire par le boss local, etc. Les réformes introduites par les deux partis — mais surtout par le Parti démocrate — vont mettre fin à ce système décentralisé en imposant des règles de procédure ou de fond auxquelles les organes d'Etat ne pourront échapper. (Au Parti démocrate par exemple, le « National Committee for the Succeeding National Convention » et le « Judicial Council » veillent à la stricte observance des règles.) Certes, il est encore possible de choisir entre une primaire et un caucus, mais chacun de ces modes de sélection doit respecter des normes strictes. Par exemple, le Parti démocrate interdit les primaires ouvertes, le vote par procuration, les listes officielles, la désignation *ex officio*. Les candidats à la présidence doivent approuver la candidature des délégués qui se présentent sous leur bannière et ceux-ci doivent s'engager à respecter leur mandat lors de la convention. Eliminées par conséquent les manipulations, les manœuvres et les trahisons de dernière minute au sein des conventions ! Enfin, les règles nationales prévoient que le système de la représentation proportionnelle se substitue à la règle majoritaire qui permettait à la liste placée en tête de rafler la totalité des postes de délégués de l'Etat.

Bien entendu, ce système de normes nationales strictes ne pouvait s'imposer que si le Parti réussissait à vaincre les résistances des organisations locales. En 1972, le Parti démocrate fut inflexible en la matière et n'hésita pas à invalider 59 délégués de l'Illinois présentés aux électeurs sur une « liste officielle » patronnée par le maire Daley, le puissant boss de l'ultime grande machine démocrate, celle de Chicago. La substitution de la liste battue à celle de Daley par la Commission nationale chargée de vérifier les pouvoirs des délégués donna lieu à deux recours sur lesquels la Cour Suprême eut à se prononcer. Laissant de côté les péripéties judiciaires de ces deux procès, retenons-en la conséquence essentielle : la Cour Suprême, dans son jugement *Cousins v. Wigoda* (19) reconnaît la supériorité

(19) *Cousins v. Wigoda*, 419 us 477 (1975).

des règles internes du Parti sur celles de l'Etat, sauf en cas « d'intérêt supérieur » (*compelling interest*) de l'Etat. La Cour affirme en outre que l'intérêt national tel qu'il apparaît à travers le processus de sélection des candidats pour une fonction politique nationale est supérieure aux intérêts spécifiques des Etats. Cette décision de 1975 attribue à première vue un pouvoir considérable aux partis et à leur organisation nationale. Il peut donc sembler paradoxal de parler de déclin des partis alors que pour la première fois dans l'histoire des Etats-Unis, ils ont la possibilité légale d'imposer leurs vues aux 50 organisations jusque-là fort indisciplinées de la Fédération. Le Parti peut donc être l'instrument d'une politique nationale et à certains égards cette évolution ne fait qu'aller de pair avec les tendances à la centralisation qui se sont développées dans tous les domaines au cours des années 60-70.

Toutefois les Partis démocrate et républicain ont utilisé ces prérogatives de telle manière qu'ils ont perdu le contrôle des opérations. La « nationalisation » des règles était nécessaire pour imposer aux organisations locales récalcitrantes la démocratisation du système et la mise en œuvre de programmes d'*affirmative action*. Mais la « démocratisation » portait en germe l'autodestruction de partis déjà faibles et occupés par des vagues de « squatters » successives. Les électeurs des primaires ne sont plus tant des fidèles ou des sympathisants du Parti que des supporters d'un candidat dont le rôle au sein du Parti peut être marginal. Carter ou Reagan importent plus que le Parti démocrate ou républicain désormais et le drame du Parti démocrate est de ne plus avoir à sa disposition l'homme qui pourrait sérieusement mettre en péril le président sortant.

La personnalisation de la campagne est en outre accentuée par le nouveau mode de financement des présidentielles, qui privilégie les petites contributions et conditionne les subventions fédérales à des conditions que Denis Lacorne expose par ailleurs. Le résultat de ces nouvelles dispositions est de favoriser le développement d'organisations de soutien aux candidats (car ce sont eux et non les partis qui perçoivent l'argent fédéral) qui sont d'autant plus indépendants des partis que ceux-ci évitent d'intervenir pour ne pas tomber sous l'accusation de fraude à la loi. Celle-ci impose en effet un plafond aux dépenses des candidats et un financement complémentaire trop important par les partis serait perçu comme un détournement de l'engagement pris par le candidat. La préférence donnée par la loi aux petites contributions encourage la constitution de *mailing lists* pour solliciter les sympathisants. Ce nouveau mode de réglementation des campagnes implique moins de militantisme local et davantage

d'organisation centrale. Il n'est donc pas surprenant que les organisations républicaines aient été beaucoup plus efficaces dans la collecte des fonds que leurs homologues démocrates tant en 1976 qu'en 1980. Les techniques d'intervention des comités de soutien aux candidats s'apparentent, de ce point de vue, davantage à celles des groupes d'intérêt les plus puissants qu'aux méthodes des campagnes électorales partisans. Enfin, le plafonnement des dépenses encourage les comités de soutien à utiliser massivement l'instrument dont l'impact potentiel est le plus grand, c'est-à-dire la télévision. La personnalisation de la campagne en est encore accrue. Le phénomène n'est pas nouveau, mais son intensité est encore un élément qui va à l'encontre du rôle et du pouvoir des partis.

La combinaison des différents éléments que nous avons présentés montre que l'affaiblissement des partis durant la dernière décennie est indéniable. Il faut toutefois nuancer le propos en rappelant que les Partis américains ont toujours été des conglomerats d'organisations d'Etat et qu'au Congrès, ils ne sont guère plus qu'un rassemblement d'individualistes dont le comportement et les votes sont souvent imprévisibles. D'autre part, l'incapacité des partis à contrôler le processus de sélection des délégués aux conventions nationales n'est qu'un aspect de la vie des partis. Le rôle des partis au niveau étatique ou local ou encore dans la sélection et le soutien des candidats au Congrès n'a pas été affecté par la révolution des règles pour les campagnes présidentielles. Dans une récente étude un groupe de chercheurs américains a montré que la force et la capacité organisationnelles des partis avaient augmenté au cours des deux dernières décennies en dépit de leur affaiblissement dans d'autres domaines (20). Le déclin n'est donc pas identique sur tous les fronts et nous avons montré que la nationalisation des règles émises par les organisations centrales du Parti était une innovation essentielle même si elle était conjoncturellement contre-productive.

En effet, le phénomène de *swing* qui a joué en faveur des *grass-roots* au cours des années 60-70 n'est pas obligatoirement un phénomène durable. La crise actuelle du Parti démocrate et le changement du climat politique aux Etats-Unis peuvent contribuer à renverser la tendance. Après leur défaite de 1980, les démocrates, pour la quatrième fois en douze ans, ont entamé une nouvelle réforme de leur règlement pour l'élection des délégués à la Convention nationale en espérant mettre un peu d'ordre dans ce que le *Washington Post*

(20) James L. Gibson *et al.*, *Assessing Party Organizational Strength*, in *American Journal of Political Science*, n° 2, 1983.

a pu qualifier *a saga of unintended consequences* (21). Les modifications adoptées le 26 mars 1982 par le Democratic National Committee réintroduisent quelques règles que les poussées populistes des années 60 avaient écartées. Désormais 14 % des délégués (soit un peu plus de 500) seront choisis *ex officio* parmi les élus ou les cadres du Parti sans qu'ils aient besoin de prendre parti en faveur d'un candidat. Cette marge de manœuvre permettra plus facilement d'écartier les candidats qui sembleront trop extrémistes. Ces nouveaux « faiseurs de roi » comme les ont déjà qualifiés les adversaires des nouvelles règles permettront une reprise en main du processus de même que la réintroduction du vote majoritaire par les Etats qui le souhaitent éliminera certains outsiders. Le Comité a également décidé de réduire la période des primaires (de 20 à 15 semaines), ce qui évitera que des candidats peu connus ne se fassent connaître à bon compte par des campagnes bien orchestrées organisées dans les Etats qui organisent les premières primaires. Les dernières élections présidentielles avaient en effet montré l'énorme bonus publicitaire que les candidats « marginaux » pouvaient acquérir par des campagnes intensives dans des petits Etats comme Iowa ou New Hampshire qui tirent leur importance de la date des primaires. Mais il serait vain de spéculer davantage sur les effets potentiels des nouvelles règles du Parti démocrate : trop de stratèges s'y sont déjà fourvoyés. Le Parti républicain, quant à lui, prépare l'avenir avec sérénité. Il n'a pas besoin d'autre chose que d'un bon candidat.

(21) Washington Post, 17 janvier 1982.

Yves MÉNY. — The weakening of the parties.

The American parties which have never been either strong activists' organizations or well structured mass parties have been further more weakened during the last ten years, in the field where they used to play a predominant role : the selection of candidates to the presidential race. Paradoxically this decline of their primary function has been made possible through the centralization and the strengthening of the parties' decision power.

RÉSUMÉ. — *Les Partis américains qui n'ont jamais constitué ni de véritables partis de militants ni des organisations de masse bien structurées ont été encore affaiblis au cours de la dernière décennie là où ils jouaient un rôle essentiel : la sélection des candidats à la présidence. Paradoxalement, ce déclin de leur fonction primordiale a pu se réaliser grâce à une centralisation et une autorité renforcées des organes décisionnels des partis.*