

# *L'évolution récente de la Convention nationale de parti aux Etats-Unis*

ANDRÉ MATHIOT\*

La Convention nationale, qui, tous les quatre ans, tranche un certain nombre de problèmes du parti, est, de nos jours, essentiellement l'organe de désignation des candidats de ce parti à la présidence et à la vice-présidence des Etats-Unis.

Ce rôle est récent<sup>1</sup> et, d'ailleurs, lors de l'élaboration de la Constitution, il n'y avait pas encore de partis, mais seulement des tendances<sup>2</sup>. Avec le temps, une institution partisane, fonctionnant suivant les règles des partis eux-mêmes et des législatures des Etats, est devenue une pièce essentielle du mécanisme de l'élection présidentielle.

L'évolution a tendu à réduire — ce qui était fort difficile — l'influence

\* Communication présentée à un colloque sur : *Théorie et pratique du gouvernement constitutionnel* les 17-19 septembre 1987, organisé par le Centre de Théorie du Droit (Université de Paris X).

1. C'est à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle que la *Convention nationale de parti*, apparue en 1831, efficace du côté démocrate en 1844, s'est constituée, en 1856, à Philadelphie, pour la réunion des forces correspondant au parti républicain d'aujourd'hui (anti-esclavagistes : whigs, *Know Nothing*, démocrates).

2. Initialement, les électeurs présidentiels votaient pour deux personnes : celle qui avait le plus de voix devenait Président, celle qui venait ensuite devenait vice-président. Mauvais système : en 1796, John Adams a ainsi été élu Président, avec 71 voix, et il était « fédéraliste », tandis que Thomas Jefferson, avec 68 voix, mais anti-fédéraliste, devenait vice-président. Un autre inconvénient est apparu lorsque, le 4 novembre 1800, Aaron Burr et Thomas Jefferson, tous deux d'ailleurs anti-fédéralistes, ont obtenu le même nombre de voix : 73. C'est alors la Chambre des Représentants (fédéraliste), qui, le 17 février 1801, au 36<sup>e</sup> tour de scrutin, avait élu Jefferson Président, Burr devenant vice-président (en 1802 a été ratifié le XII<sup>e</sup> Amendement à la Constitution, qui a supprimé cet inconvénient en imposant aux électeurs présidentiels de voter séparément pour le Président et pour le vice-président. Si le « collège » des électeurs présidentiels ne dégage pas de majorité, c'est au Congrès de trancher, chaque Etat n'ayant qu'une voix : solution détestable en raison des très grandes inégalités de population ; heureusement, il n'y a jamais eu lieu d'y recourir).

autrefois décisive des dirigeants des partis, avec l'espoir que le choix de la Convention correspondrait au vœu populaire et mettrait en lumière le meilleur candidat.

Jusqu'au début du xx<sup>e</sup> siècle, il n'en a pas été ainsi, parce que la Convention ne représentait que très imparfaitement le parti ; chaque parti n'était en somme qu'une coalition plus ou moins lâche et la Convention n'était que l'organe des dirigeants. En outre, les règles de désignation, complexes, favorisaient bien des manœuvres, surtout chez les démocrates<sup>3</sup>. Le système était fort critiqué, ce qui a favorisé l'apparition des *primaires*, c'est-à-dire du « choix populaire » pour la désignation des candidats du parti aux divers mandats électifs, puis l'extension de ce système au choix des délégués aux conventions des partis<sup>4</sup>.

Le progrès vers la démocratisation du choix des membres de la Convention ne devient réel qu'à partir du moment où apparaissent, puis se développent les *binding preference primaries*, qui contraignent les délégués à voter, au moins au premier tour, pour le candidat dont ils s'étaient ouvertement réclamés. On peut alors se trouver, dès avant l'ouverture de la Convention, dans une situation privant celle-ci de tout choix véritable.

Ce fut le cas, du côté démocrate, en 1976, au *Madison Square Garden* de New York : Jimmy Carter, avec l'aide efficace des « Géorgiens » qui faisaient sa campagne, s'était imposé dans 28 primaires sur 29 et la sur-estimation de ses « victoires » par les médias rendait inévitable sa désignation : elle est acquise, le 14 juillet, par 2 238,5 voix, alors que 1 505 seulement étaient nécessaires. C'est ensuite, suivant l'usage, la désignation « à l'unanimité » et, le lendemain, le candidat à la vice-présidence qu'il a lui-même choisi, le sénateur Walter F. Mondale (Minnesota), est « désigné »

3. Ceux-ci, dans certains Etats, avaient imposé l'*unit rule* (vote en bloc), qui augmentait la difficulté du choix et, de 1832 à 1936, exigeaient, pour la désignation du candidat, qu'il obtint la *majorité des deux tiers* (ainsi, en 1852, Frank Pierce n'a-t-il été désigné qu'au 49<sup>e</sup> tour ; même Woodrow Wilson, en 1912, n'avait été choisi qu'au 46<sup>e</sup> tour). Les républicains n'imposaient pas la même exigence ; pourtant, en 1880, Garfield n'a pu être désigné qu'au 36<sup>e</sup> tour. On admet généralement que, à cette époque, les candidats étaient souvent assez mal choisis (pas toujours, heureusement : les Etats-Unis ont eu deux très grands Présidents : Lincoln (1861-1865) et Theodore Roosevelt (1905-1909) ; en outre, Rutherford Hayes et Grover Cleveland étaient de bonne envergure.

4. Les primaires présidentielles (Floride, 1904 ; Wisconsin, 1905 ; Pennsylvanie, 1906) ont pris leur signification véritable à partir de la loi d'Oregon qui, en 1910, associait, au choix des délégués à la Convention, l'expression, par les électeurs, de leur *préférence* pour un candidat à la présidence. Le système des « primaires présidentielles » s'est d'abord étendu, jusqu'à la première guerre mondiale, puis est resté à peu près stable jusqu'à 1968 (16 Etats en 1948, 14 en 1952, 1956, 1960 ; 15 en 1964 ; 14 en 1968). Il est vrai que certains Etats à primaires réservaient à une convention de parti ou au comité de parti dans l'Etat le choix d'une fraction des délégués et les leaders politiques ne renonçaient pas à jouer un rôle dans la campagne pour les primaires de leur Etat. — Pour plus de détails, on peut se reporter à notre étude *Le rôle de la Convention nationale de parti dans la désignation du candidat à la Présidence des Etats-Unis*, dans *La Présidence en France et aux Etats-Unis*, Ed. Economica, 1986, p. 51 et s.

à l'unanimité : la Convention n'a servi qu'à officialiser les résultats des primaires.

Chez les républicains, il en est différemment, parce que Gerald Ford et Ronald Reagan avaient obtenu, dans les primaires, des résultats voisins : sur 2 259 délégués, 1 121 sont engagés pour le Président Ford, 1 078 pour Reagan et il y a 60 non-engagés. Les maladresses diverses de Reagan en juillet contribuent à l'élection de Ford, au premier tour, le 19 août, par 1 187 voix contre 1 070 à Reagan ; c'est tout de même une désignation acceptée par l'ensemble des leaders du parti.

C'est en 1980 que les inconvénients du système traditionnel sont apparus en pleine lumière. Le nombre des Etats à primaires est passé à 33.

Du côté républicain, Ronald Reagan l'emporte sans vraie contestation, malgré les efforts de ses adversaires (George Bush, Howard Baker, John Anderson, John Connally). Il a terminé en tête dans 19 Etats, second dans le Connecticut, la Pennsylvanie et le Michigan, troisième dans le Massachusetts (mais c'était le 4 mars) et vainqueur sans opposant dans les 11 primaires postérieures au 20 mai. Reagan reste alors seul candidat et sa désignation comme adversaire du Président sortant, qui se représente, ne fait plus de doute. La Convention, réunie à Détroit du 14 au 17 juillet, comprend 1 994 délégués : 1 161 sont déjà engagés pour Reagan, alors que la majorité nécessaire n'est que de 998 voix. Le 16 juillet, il en obtient 1 939, avant d'être désigné à l'unanimité, selon l'usage. Pour la vice-présidence, George Bush a été désigné, le 17, par acclamations.

Du côté démocrate, où les règles de désignation avaient été modifiées, la campagne des primaires ne pouvait apporter de surprises. La candidature tardive d'Edward Kennedy (annoncée le 7 novembre) ne diminue pas vraiment les chances de Carter. L'un et l'autre ont participé à toutes les primaires<sup>5</sup>, et, en juillet, malgré les efforts lucides de ceux qui proposent une convention « ouverte », où les délégués voteraient librement, rien n'est changé : Carter, qui sait où est son intérêt, rappelle la règle dite F 3 c), adoptée en 1976, qui exclut cette liberté, sauf dispense écrite du candidat pour lequel ils s'étaient engagés. Le 11 août, Kennedy « délie » ses délégués, mais le Président obtient de la Convention, le 11 au soir, que la règle votée en 1976 soit appliquée<sup>6</sup>. La conséquence est que, le 13, lors de la désignation officielle, Carter obtient 2 129 voix

5. Le Président en a remporté 22, Kennedy a été « victorieux » dans 11 Etats et le DC. Mais, comme en 1976, la représentation proportionnelle des délégués augmente tout de même un peu, à chacune de ses défaites, l'effectif des troupes engagées pour Carter (par exemple, en Pennsylvanie, Kennedy, « victorieux », emporte 93 délégués, mais Carter, « battu », en gagne 92...). La Convention démocrate doit siéger à New York du 11 au 14 août. La majorité exigée pour la désignation est de 1 666 voix et, avant l'ouverture, Jimmy Carter compte 1 964 délégués engagés, contre 987 seulement à Ted Kennedy. Or, ce succès de Carter n'est pas grand-chose pour un combat à mener contre Reagan, en faveur de qui les intentions de vote sont évaluées, fin juillet, à 53 % (contre 26 % à Carter).

6. Sa résolution en ce sens emporte 1 935 voix, contre 1 390 seulement à la solution Kennedy.

(contre 1 146,5 seulement à Kennedy), après quoi la désignation est rendue unanime<sup>7</sup>.

L'élection du 4 novembre 1980 sera un triomphe pour Reagan<sup>8</sup> et l'on a généralement considéré ce raz de marée comme ayant traduit les multiples mécontentements à l'égard du Président sortant et des démocrates ; mais c'est largement la conséquence du fait que la Convention démocrate était privée de tout pouvoir de choix<sup>9</sup>. En prétendant démocratiser la procédure, on l'a, en réalité, privée de toute substance : la simple addition des délégués liés donne le résultat.

Est-ce démocratique ? La participation électorale aux primaires est le plus souvent très faible, plus ou moins limitée aux convaincus ; les résultats en sont couramment majorés par les médias et les premières « victoires » du calendrier produisent un effet d'entraînement assez artificiel.

Est-ce sérieux ? On assiste à une suite de compétitions locales, coûteuses, et où la démagogie souvent triomphe, sans que les électeurs, parfois artificiellement séduits, se préoccupent de ce que devraient être un bon Président et la meilleure politique pour les Etats-Unis. C'est ainsi que Jimmy Carter avait émergé en 1976. Enfin — c'était le cas lorsque la Convention démocrate s'est réunie à New York en juillet 1980 *sans aucun pouvoir de choix*, la situation et l'orientation de l'électorat national peuvent avoir sensiblement changé depuis la campagne des primaires. On est ainsi contraint d'officialiser, avec cinq mois de retard, les résultats de ces sortes de sondages d'opinion anciens que sont plus ou moins les primaires. Surtout, on l'a déjà souligné, mais il faut le redire, les médias jouent, lors des primaires, un rôle d'autant plus excessif qu'il est déformant. Avec leurs gros titres, les moyens d'information sont devenus des arbitres, classent les candidats et conseillent plus ou moins ouvertement l'électorat sans avoir forcément aucune qualité pour le faire. Le système consacre, ou continue d'accentuer, le déclin des partis<sup>10</sup>.

Il n'était pas possible de ne pas tenir compte de l'expérience très décevante de 1980, surtout du côté démocrate, et c'est ce qui a été fait quant aux conventions et quant au déroulement de la campagne.

Les conventions ont changé, notamment parce que, du côté démocrate, on a fini par reconnaître l'évidence : la désignation finale du meilleur des candidats potentiels est de grande importance.

7. Le lendemain, le vice-président Mondale est désigné par acclamations.

8. 489 électeurs présidentiels, contre 49 à Carter ; les républicains obtiennent la majorité au Sénat (53 sièges) ; à la Chambre, leur effectif passe de 158 à 190.

9. Certes, il est traditionnel de ne pas refuser la désignation partisane à un Président désireux de se représenter, mais, en 1980, une bonne partie des démocrates avaient senti que cette déférence leur vaudrait la défaite (v. Everett C. Ladd et Charles H. Hadley, *Transformations of the American Party system*).

10. Le pourcentage des Américains qui se déclarent « indépendants » des deux partis n'a cessé d'augmenter depuis 1969 et avoisine 40 % depuis 1970.

A / Le nombre des primaires a diminué (de 31 en 1980 à 26 en 1984), tandis qu'augmentait le nombre des Etats à *caucuses* (de 25 à 31). Les *caucuses*, de types divers, sont généralement réservés aux dirigeants, qui sont les mieux informés, et ils peuvent comporter plusieurs échelons (*precinct, county, convention d'Etat*).

Les républicains ont conservé 31 primaires et 25 *caucuses*.

Chez les démocrates, la diminution du nombre des primaires correspond au désir de ménager le temps et les forces des candidats et de réduire les dépenses, considérables et pour des avantages beaucoup moins démocratiques qu'on ne le croit dans le grand public.

Les nouveautés, partielles, ont leur origine dans les travaux d'une commission présidée par le gouverneur James Hunt (Caroline du Nord), et les décisions du Comité national démocrate, réuni à Washington, DC, sous la présidence de Charles T. Manatt, au printemps de 1982. Ces propositions ont ensuite été soumises aux législatures des Etats, qui en ont tenu compte.

B / Le calendrier des primaires a été heureusement resserré et la durée de la précampagne ainsi réduite à trois mois (du 4 mars au 5 juin)<sup>11</sup>. Une autre amélioration, depuis longtemps préconisée, a été de grouper le même jour le plus possible de consultations : le 13 mars (« supermardi »), 6 primaires démocrates, 5 républicaines et 5 *caucuses* démocrates<sup>12</sup> ; le 8 mai, 4 primaires ; le 5 juin, 5 primaires démocrates et 7 républicaines. Cela favorise évidemment les candidats disposant de grands moyens d'organisation et de financement.

C / La désignation des délégués a lieu, soit à la représentation proportionnelle (avec un plancher élevé, généralement de 20 %), soit à la majorité simple (*winner takes all*) chez les démocrates. Au total, il y a eu 22 *caucuses* sur 31 avec représentation proportionnelle (9 majoritaires) et 12 primaires sur 26 avec représentation proportionnelle (14 majoritaires).

D / Une innovation, attendue, a été l'abolition (théorique) de la *binding rule* : les délégués sont, en principe, libres. Ils ne le sont pas toujours en réalité, car ils se réclament le plus souvent d'un candidat, mais, théoriquement, on repousse le système antérieur où la Convention, on l'a vu, était privée de tout choix.

En fait, à la Convention démocrate de 1984, réunie à San Francisco, sur 3 931 délégués, 566 sont totalement libres (*unpledged*), à savoir : 400 qui représentent le parti et ses élus dans les Etats et le DC ; 114 sont les présidents et vice-présidents du parti dans les Etats, le DC et les terri-

11. Mais, conformément à leur tradition, les Etats de New Hampshire et d'Iowa sont restés attachés à la fin de février.

12. En 1988, le 8 mars.

toires ; enfin, 52 correspondent aux « officiels » du parti (gouverneurs, sénateurs, représentants, maires des grandes villes, s'ils ne siègent pas déjà à un autre titre).

E / Aux délégués normaux se sont ajoutés des *superdélégués*, élus par la réunion des élus démocrates en janvier 1984 (7 sont les leaders de la Chamhre, 157 sont des représentants choisis, 25 des sénateurs).

Apparemment, c'est un important changement, mais les habitudes antérieures ne peuvent aussi vite disparaître...

Le déroulement de la précampagne diffère apparemment de ce qu'il était d'après la tradition. Mais, du côté républicain, personne ne peut vraiment s'opposer au Président sortant, dont la désignation est d'autant plus assurée que le vice-président George Bush, à nouveau candidat lui aussi, apporte la garantie d'une certaine expérience pour le cas où le Président ne pourrait achever son second mandat.

Chez les démocrates, au contraire, la lutte a été rude et, sauf pour Jesse Jackson, les ambitions s'étaient manifestées plus d'un an à l'avance.

Cinq candidats n'avaient pratiquement aucune chance<sup>13</sup>. Trois retiennent davantage l'attention : Walter Mondale, ancien vice-président de Jimmy Carter et vieux routier de la politique ; le révérend noir Jesse Jackson, leader du mouvement PUSH (*People United to save Humanity*), dont quelques démarches spectaculaires font un moment illusion, mais qui passe pour antisémite ; Gary Hart, sénateur du Colorado qui, à 47 ans, crée l'image d'un homme tourné vers l'avenir et lutte le plus longtemps possible. Mais, à la mi-juin, Mondale l'a distancé<sup>14</sup>. Pressé de conquérir l'opinion, il innove (sans grand succès) et, au lieu de laisser, comme dans le passé, la Convention choisir le candidat à la vice-présidence, il présente lui-même, le 12 juillet, Mrs Geraldine Ferraro, croyant séduire l'électorat féminin, ce qui est un pari et rien de plus.

Après les primaires du printemps, il n'y a plus beaucoup de doute : personne ne battra Reagan et Bush et, d'ailleurs, les sondages avaient constamment prévu leur réélection.

Pour l'élection de 1988, les enseignements du passé ne sont pas dépourvus d'intérêt, mais aucune prévision valable ne peut être faite : trop d'influences inconnaissables peuvent jouer.

Ce qui est probable, c'est que le parti démocrate ne reviendra pas

13. John Glenn (l'astronaute) ; Ernest Hollings (gouverneur de la Caroline du Sud) ; Reubin Askew (ancien gouverneur de la Floride) ; Alan Cranston (sénateur de Californie) ; George McGovern, déjà candidat contre Nixon et qui n'a pas été pris au sérieux.

14. Sur 3 548 délégués « engagés », il en compte 1 969 ; Gary Hart n'en a que 1 212 et Jackson 367.

sur la réforme concernant l'existence de délégués non engagés, mais personne ne peut dire quels seront leur pourcentage et leur mode de désignation ni prévoir le rôle exact de la Convention de parti. Déjà, une dizaine de candidats possibles se sont plus ou moins fait connaître et ont dépensé des sommes considérables pour lancer leur candidature, mais aucun ne semble avoir l'envergure qu'il faudrait pour gagner. Chez les républicains, les chances de George Bush et Robert Dole semblent fortes, mais le corps électoral ne frémit pas encore. Comme l'a écrit Jean Rostand, « sitôt que l'avenir sera, il aura pour lui tous les zéloteurs du présent ».