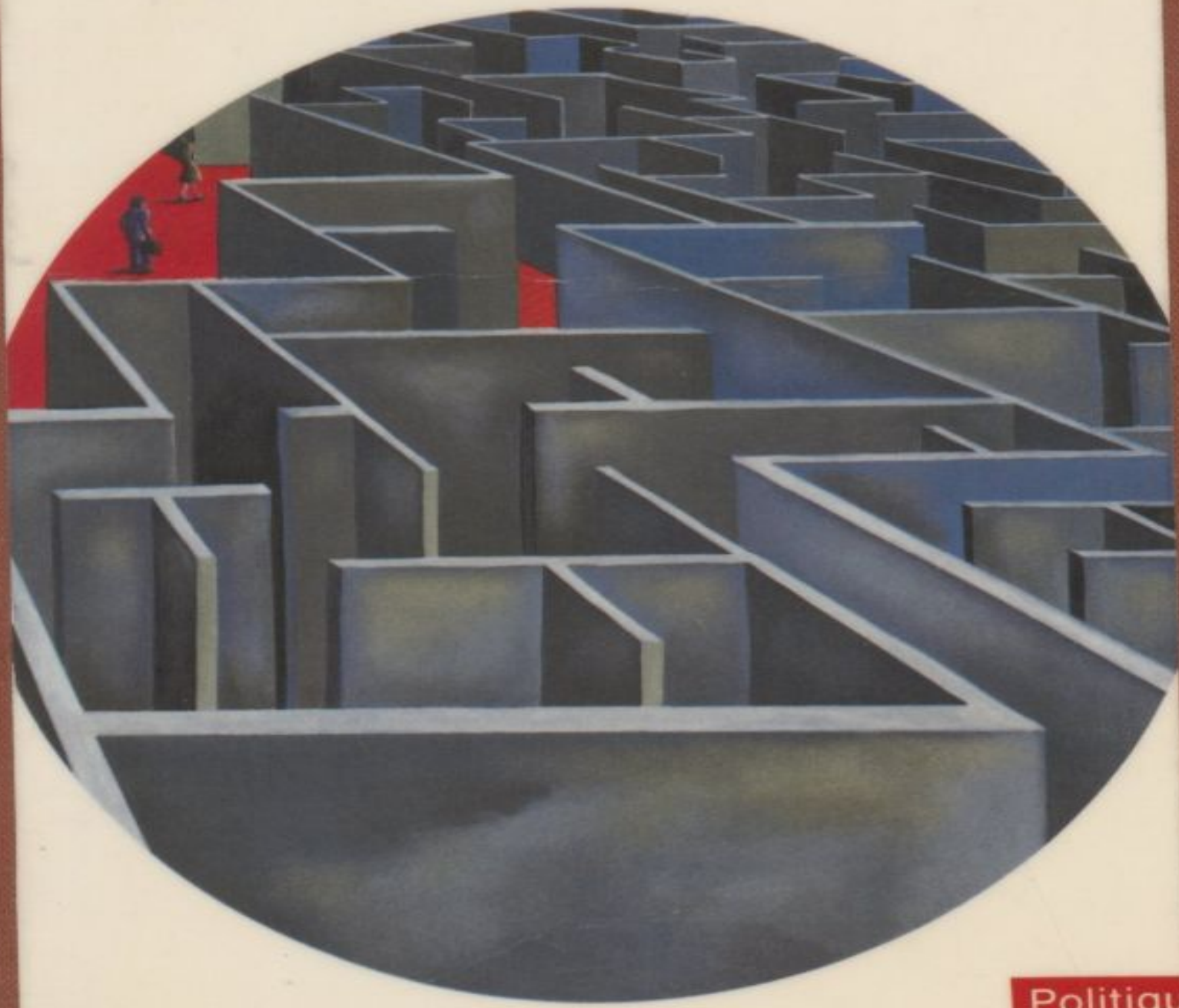
Maurice Duverger

Les partis politiques



Points

Politiqu

Table des Figures

Fig. 1
Fig. 2
Fig. 3
Fig. 4
Fig. 5
Fig. 6
Fig. 7
Fig. 8
Fig. 9
Fig. 10
Fig. 11
Fig. 12
Fig. 13
Fig. 14
Fig. 15
Fig. 16
Fig. 17
Fig. 18
Fig. 19
Fig. 20
Fig. 21
Fig. 22
Fig. 23
Fig. 24
Fig. 25
Fig. 26
Fig. 27
Fig. 28
Fig. 29
Fig. 30

Fig. 31
Fig. 32
Fig. 33
Fig. 34
Fig. 35
Fig. 36
Fig. 37
Fig. 38
Fig. 39
Fig. 40
Fig. 41
Fig. 42
Fig. 43
Fig. 44
Fig. 45

Cet ouvrage pionnier, paru dans sa première édition voilà trente ans, demeure l'instrument le plus précieux pour comprendre les partis politiques en ce début des années quatre-vingt.

On ne compte plus, en France et à l'étranger, les recherches suscitées par cet immense travail de définition et de classification qui permet non seulement de mieux saisir *l'anatomie* des appareils et leur organisation en *systèmes*, mais aussi de prévoir leur évolution dans toutes les situations institutionnelles possibles.

Cependant, le modèle théorique ici proposé ne concerne pas les seules forces politiques. Cette typologie des partis constitue un élément fondamental d'une nouvelle typologie des systèmes politiques d'Occident, esquissée dans les derniers chapitres et pierre angulaire d'un véritable traité de l'État occidental que Maurice Duverger élabore peu à peu.

Avec, au terme de la recherche, la réponse à cette question : la liberté serait-elle mieux préservée si l'État ne trouvait en face de lui que des individus épars, non coalisés en partis politiques ?

Maurice Duverger

Les partis politiques

Avec 45 tableaux et graphiques

Librairie Armand Colin

Sommaire

Couverture

Table des Figures

Présentation

Page de titre

Dédicace

Un fil d’Ariane

LES PARTIS POLITIQUES

INTRODUCTION - L’origine des partis

Origine électorale et parlementaire des partis

Origine extérieure des partis

I - *La structure des partis*

Chapitre 1

1 - L’armature des partis

Structure directe et structure indirecte

FORMES DES PARTIS INDIRECTS

FACTEURS DE STRUCTURE INDIRECTE

Les éléments de base

LE COMITÉ

LA SECTION

LA CELLULE

LA MILICE

L’articulation générale

ARTICULATION FAIBLE ET ARTICULATION FORTE

LIAISONS VERTICALES ET LIAISONS HORIZONTALES

CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

2 - Les membres des partis

La notion d’adhérent

PARTIS DE CADRES ET PARTIS DE MASSES

LES CRITÈRES DE L’ADHÉSION

MESURE DES ADHÉRENTS

Degrés de participation

LES ÉLECTEURS

LES SYMPATHISANTS

LES MILITANTS

Nature de la participation

PARTIS TOTALITAIRES ET PARTIS SPÉCIALISÉS

COMMUNAUTÉ, SOCIÉTÉ, ORDRE

3 - La direction des partis

Le choix des dirigeants

LA TENDANCE AUTOCRATIQUE

CHEFS APPARENTS ET CHEFS RÉELS

La nature oligarchique des dirigeants

FORMATION DU « CERCLE INTÉRIEUR »

COMPOSITION ET RENOUVELLEMENT DU « CERCLE INTÉRIEUR »

L'autorité des dirigeants

LA CROISSANCE DU POUVOIR

LA PERSONNALISATION DU POUVOIR

Dirigeants et parlementaires

DOMINATION DES PARLEMENTAIRES SUR LE PARTI

RIVALITÉ DES PARLEMENTAIRES ET DES DIRIGEANTS

DOMINATION DU PARTI SUR LES PARLEMENTAIRES

II - Les systèmes de partis

Chapitre 5

1 - Le nombre des partis

Le dualisme des partis

LES TYPES DE DUALISME

BIPARTISME ET RÉGIME ÉLECTORAL

Le multipartisme

MODES DE FORMATION DU MULTIPARTISME

TYPES DE RÉGIMES MULTIPARTISTES

MULTIPARTISME ET SCRUTIN À DEUX TOURS

MULTIPARTISME ET REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Le parti unique

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU PARTI UNIQUE

PARTIS UNIQUES FASCISTES ET COMMUNISTES

PARTI UNIQUE ET DÉMOCRATIE

2 - Dimensions et alliances

Les types de dimensions

LES CATÉGORIES DE DIMENSIONS

THÉORIE DES PETITS PARTIS

L’évolution des dimensions

LES TYPES D’ÉVOLUTION

ÉVOLUTION NORMALE ET MUTATIONS BRUSQUES

Les alliances de partis

LES FACTEURS D’ALLIANCES

ALLIANCES ÉLECTORALES, PARLEMENTAIRES,

GOUVERNEMENTALES

GÉOGRAPHIE POLITIQUE DES ALLIANCES

LES RAPPORTS ENTRE ALLIÉS

3 - Partis et régimes politiques

Les partis et le choix des gouvernants

PARTIS ET NOMINATION DES CANDIDATS

PARTIS ET ÉLECTION PROPREMENT DITE

Les partis et la représentation de l’opinion

LES DEUX DÉFORMATIONS DE L’OPINION

SYSTÈMES DE PARTIS ET DÉFORMATION DE L’OPINION

Les partis et la structure du gouvernement

LES PARTIS ET LA SÉPARATION DES POUVOIRS

LES PARTIS ET L’AUTORITÉ GOUVERNEMENTALE

LES PARTIS ET LA FONCTION D’OPPOSITION

Conclusion

Bibliographie

1. La structure des partis

2. Les systèmes de partis

Bibliographie complémentaire (établie pour la présente édition de poche)

À propos de l’auteur

Notes

Copyright d’origine

Achevé de numériser

À la mémoire de mon père

Le présent ouvrage est la dixième édition, augmentée d'une préface originale, du volume paru sous le même titre aux Éditions Armand Colin, en 1951, lui-même partiellement mis à jour dans sa partie documentaire en 1957.

Un fil d’Ariane

Pourquoi cette édition du trentenaire reproduit-elle un texte inchangé depuis un quart de siècle ? L’abondance des ouvrages, libelles, articles, comptes rendus qui l’ont critiqué, complété, rectifié, précisé, développé ne justifierait-elle pas qu’il soit remanié ? Des notions inédites ont été proposées çà et là : par exemple le « parti de rassemblement » (Kirschheimer), le « parti d’électeurs » (Charlot), le « parti stratarchique » (Eldersveld), le « parti anti-système » (Lavau) : ne devrait-on pas les introduire dans le tableau, bien qu’elles n’en modifient ni la tonalité ni l’équilibre, et que certaines baptisent simplement d’un autre nom les phénomènes qu’il décrit ? Ne faudrait-il pas indiquer aussi les champs incultes, depuis lors défrichés par l’analyse fonctionnelle, même si leur rendement paraît quelque peu décevant ? Pourquoi négliger l’imposant édifice de Sartori, quoiqu’il demeure inachevé et que le bâtiment déjà construit tende à des ajustements de notre synthèse plutôt qu’à son remplacement ?

D’abord, parce que le livre qu’on va lire demeure la meilleure explication des partis politiques à l’orée des années quatre-vingt : la surface a pris des rides, mais le fond reste à peu près intact. Ensuite, parce que les portions vieillies ne concernent pas l’essentiel. Elles touchent l’aspect descriptif du modèle plutôt que sa valeur heuristique. Qu’importe si les exemples qui ont servi à l’édifier paraissent aujourd’hui surannés ? À quoi servirait de les remplacer par d’autres, qui le deviendraient très vite à leur tour, quand cela n’ajoute pas grand-chose à l’efficacité de l’outil d’analyse ? Pourquoi courir après le temps, tortue irrattrapable, quand on cherche les structures permanentes qui relèvent seulement d’érosions lentes et d’évolutions à long terme ? Les annuaires, les revues, les journaux fournissent une photographie des partis, sans cesse renouvelée. On propose ici un modèle théorique permettant de comprendre en profondeur leur configuration et leur jeu, et de les prévoir dans toutes les situations possibles.

Ce modèle ne concerne pas seulement les partis. Centré sur leur organisation, il la considère dans ses relations avec le système politique de l'État pluraliste. La plupart des concepts utilisés sont définis par rapport à lui. Prenons la distinction des partis « souples » et des partis « rigides ». Elle repose uniquement sur l'unité de vote des députés lors des scrutins fondamentaux. Cet élément a peu d'influence sur le parti lui-même : la discipline des giscardiens entre 1974 et 1981 ne rendait pas leur organisation plus ferme que celle des indépendants sous les Républiques précédentes. Elle ne modifiait guère la nature sociologique de ce groupe de notables dans le style du XIX^{e} siècle. Elle lui laissait des structures bien plus faibles que celles des partis américains, dont chaque élu au Congrès y vote librement.

Mais elle le transformait en l'un des deux piliers d'une majorité stable, capable de soutenir un gouvernement pendant toute la législature et de le garder à l'abri des foucades individuelles. En combinant la distinction précédente avec celle du bipartisme et du multipartisme, elle-même liée à la typologie des régimes électoraux, on explique la différence entre la durée et la puissance des premiers ministres du Royaume-Uni, et l'instabilité et la faiblesse de leurs homologues sous nos III^{e} et IV^{e} Républiques, jusqu'alors rattachée à la traditionnelle opposition de la sagesse britannique et de la versatilité française.

Le modèle d'analyse construit par ce livre ouvre le labyrinthe du pouvoir d'État. La typologie des partis devient un élément d'une nouvelle typologie des systèmes politiques d'Occident, esquissée dans les derniers chapitres. On y voit que la séparation des pouvoirs dépend moins des dispositions de la Constitution que de la structure des organisations partisanes. On y remet en cause la vénérable distinction du régime parlementaire et du régime présidentiel, laquelle devient moins importante que celle des régimes majoritaires et des régimes sans majorité. On y trouve les linéaments de l'opposition entre les démocraties « directes » au sens moderne du terme, où l'homme qui conduit le gouvernement est choisi par les citoyens au suffrage universel (États-Unis, France, Grande-Bretagne, Autriche, République fédérale), et les démocraties « médiatisées » où les électeurs choisissent seulement des députés qui le nomment et le révoquent à merci (Italie d'aujourd'hui, France de la III^{e} et de la IV^{e} République).

Ce fil d'Ariane ne permet pas seulement d'explorer et d'expliquer, mais également de prévoir et de réformer. En le suivant, on a pu prédire

l'évolution de la V^e^ République vers la « bipolarisation », terme nouveau qui ne recueillit d'abord qu'indifférence narquoise, comme l'assertion ainsi nommée avant qu'elle ne soit vérifiée par l'évolution ultérieure. Cependant, le modèle originel doit être corrigé quant aux relations entre l'élection majoritaire et le clivage en deux partis ou deux coalitions. Ce dernier a pu s'établir et se maintenir en Autriche, en République fédérale d'Allemagne, en Suède, malgré la proportionnelle : probablement grâce à l'enracinement historique d'un grand parti social-démocrate occupant presque tout l'espace de la gauche, frôlant ou dépassant la majorité absolue, et forçant ainsi la droite à s'unir ou s'unifier quand elle ne l'était pas déjà.

L'inverse pourrait-il se produire demain en Grande-Bretagne, le scrutin majoritaire à un tour ouvrant la voie à un tripartisme, contrairement à la mieux établie des « lois sociologiques de Maurice Duverger » ainsi baptisées par François Goguel ? La question a surgi en 1981, quand des travaillistes dissidents ont formé un groupe social-démocrate décidant de s'unir aux libéraux pour présenter un candidat commun dans chaque circonscription. Créditée de 40 % d'intentions de vote par les sondages, malgré sa faible armature et son encadrement squelettique, cette alliance du milieu a semblé brusquement capable de s'emparer du pouvoir, en retournant à son profit un système électoral qui tend naturellement à une représentation bipolaire.

Rien d'étonnant, si l'on n'oublie pas que ce système a deux faces, l'une et l'autre décrites dans les pages qu'on va lire. Il écartèle le centre au niveau des organisations, mais il oriente vers lui leurs pratiques politiques. Pour avoir négligé la seconde règle, les deux partenaires traditionnels ont provoqué le bouleversement qui les menace. Quand les conservateurs ont trop penché vers la droite sous le drapeau de Mme Thatcher et les travaillistes vers la gauche sous celui de M. Foot, les modérés de l'un et l'autre camps se sont trouvés désemparés, et prêts à suivre qui les tireraient du ghetto où les enfermait l'aveuglement de leurs leaders respectifs. En accentuant des mouvements d'opinion que la proportionnelle atténue, le scrutin majoritaire à un tour rend impitoyable l'oubli de ses propres mécanismes.

Tout cela reste conforme à la théorie, en découvrant seulement quelques-unes de ses conséquences encore inaperçues. Elle permet également d'imaginer les évolutions possibles d'un tel cas de figure. Facteur mécanique, la prime majoritaire favorise toujours le parti le plus fort au

détriment de ses concurrents, quelles que soient leurs positions respectives. Facteur psychologique, le glissement vers lui de la clientèle des deux autres a progressivement éliminé l'organisation du milieu dans les années trente. Elle pourrait cette fois bénéficier d'un mouvement inverse. Au lieu de la quitter peu à peu pour aller vers la droite ou vers la gauche, ses électeurs se verraient alors rejoints par d'autres transfuges du parti travailliste et du parti conservateur, si ces derniers se raidissaient sur les positions extrêmes. S'ils comprenaient au contraire la leçon et revenaient à leur modération traditionnelle, la social-démocratie s'engagerait dans le chemin de croix que les libéraux ont dû suivre jusqu'au calvaire, un demi-siècle auparavant.

Cet exemple a été développé pour éclairer la mise en œuvre du modèle d'analyse, et montrer la légèreté des critiques lui reprochant de ne pas tenir compte des « réalités », terme dont la critique kantienne a montré la naïveté. Elles sont au contraire la matière qu'il explore, les données qu'il déchiffre. Comment les décrire autrement que dans chaque société examinée, dont l'originalité définit les termes du problème posé ? Mémoire historique, système de valeurs, cultures, idéologies, croyances, imaginaire et sentiments, structures économiques, luttes de classes, environnement politique, situations et circonstances, air du temps, modes : c'est une aventure impossible que de rechercher l'ajustement global d'éléments si divers, si vagues et si vastes, sinon sur le plan d'un essai personnel comme *les Orangers du lac Balaton* (1980). Le schéma théorique édifié dans le présent ouvrage permet seulement de mettre en équation tous ces facteurs dans chaque situation singulière.

La conscience de leur existence suffisait pour le construire. L'analyse de leur contenu intervient quand il est appliqué. Elle remplit ses cases, pour faire apparaître la — ou plutôt les évolutions prévisibles. Au lieu de servir à définir les conséquences éventuelles d'une situation réelle, cet outil peut aider aussi à réformer les institutions d'un régime. Dans cette hypothèse, l'opération n'aboutit plus à des réponses concrètes. Elle tend à prolonger le modèle général dans un modèle particulier, plus précis dans ses éléments mais plus restreint dans son champ. Une telle démarche a conduit à faire campagne entre 1956 et 1962 pour que le chef réel du gouvernement soit élu au suffrage universel, et à élaborer ensuite la théorie du régime semi-présidentiel.

Tout a été déclenché par les dernières élections de la République, où Pierre Mendès France fut désigné par les citoyens et ensuite écarté par les

parlementaires. Cette illustration de la démocratie sans le peuple a fait comprendre que l'avantage essentiel du régime anglais tient moins à la stabilité des majorités qu'au choix populaire du premier ministre. En Grande-Bretagne, il est désigné à travers le scrutin législatif : en préférant tel candidat pour représenter la circonscription, on confie en même temps le pouvoir au leader national du parti. Ce que la structure des organisations empêche de faire chez nous par un seul vote, pourquoi la Constitution ne permettrait pas de le faire par deux votes séparés : l'un pour le député, l'autre pour le responsable suprême de la politique ?

Pour atteindre cet objectif, une longue bataille s'engagea dans les colonnes du *Monde,* les controverses des juristes, les débats avec les partis, les travaux du Club Jean-Moulin. Elle tendait à légitimer aux yeux de la gauche une procédure que les républicains tenaient pour sacrilège parce qu'elle avait servi le 2 décembre 1851 à installer sur le trône un neveu de Bonaparte alors que la majorité parlementaire préférait y appeler un fils de Louis-Philippe. L'histoire jugera quelle part a eu cette entreprise un peu folle dans une réforme que le général de Gaulle souhaitait depuis longtemps dans son cœur, mais jugeait impossible tant qu'elle n'était pas lavée de son péché originel.

Une seule chose importe ici : que la théorie du régime édifié sur ces bases ait été construite en tenant toujours le fil du modèle décrit ci-après. Beaucoup plus précise que lui, la grille d'analyse du système semi-présidentiel en découle directement. Elle a permis de prédire l'évolution des institutions portugaises et quelques inflexions des nôtres. *Les Partis politiques* sont ainsi devenus le premier tome d'un *Traité de science de l'État occidental* qui ne portera jamais ce titre et ne prendra jamais cette forme, mais qui s'édifie peu à peu. Avec eux, *la Monarchie républicaine* (1974) et *Échec au roi* (1978) forment une trilogie dont les éléments sont indépendants mais liés.

En prenant les institutions juridiques (constitutions, lois électorales, etc.) et les forces politiques (partis et groupes de pression) pour variables fondamentales d'un modèle spéculatif, en considérant tous les autres éléments de la « réalité » comme l'environnement de ce noyau central, on tourne résolument le dos à la science politique d'aujourd'hui, paralysée à l'Est par un marxisme érigé en dogme, à l'Ouest par des techniques américaines qui reflètent un pays sans État. Peu importe. L'arbre se juge à

ses fruits. Depuis 1951, celui-ci en a produit de plus nourrissants qu'aucun autre dans le champ considéré.

La conscience que ce champ demeure exigu ramène à la modestie. Dans les trente dernières années, aucune théorie n'a mieux — ou moins mal — expliqué les régimes politiques d'Occident et prédit leur évolution. Mais ils ne concernent qu'une faible part, et pas la plus importante, de la vie quotidienne des hommes, dominée par le travail et la peine, la lutte pour la vie et la dignité, les idées et les passions, le désir et la liberté, l'amour et l'amitié, le rêve et la fête, la nostalgie du soleil et des arbres, l'espérance et la foi, le refus de la mort et de la solitude. N'oublions pas que l'envahissement par la politique conduit aux systèmes totalitaires, ce cancer des sociétés. Parvenu au terme de cet ouvrage, que le lecteur pense au conseil d'André Gide : « Nathanaël à présent, jette mon livre... »

Maurice Duverger, *juin 1981*.

LES PARTIS POLITIQUES

Cet ouvrage repose sur une contradiction fondamentale : il est impossible aujourd'hui de décrire sérieusement les mécanismes comparés des partis politiques ; mais il est indispensable de le faire. On est enfermé dans un cercle vicieux : seules, des monographies, préalables, nombreuses et approfondies, permettront de construire un jour la théorie générale des partis ; mais ces monographies ne pourront pas être réellement approfondies tant qu'il n'existera point une théorie générale des partis. Car la nature répond seulement quand on l'interroge : et l'on ne sait pas ici quelles questions lui poser. L'exemple de l'Amérique est frappant, où les études sur les partis abondent, où elles s'appuient sur des masses d'observations sérieuses, où elles ont souvent une très grande valeur : aucune n'éclaire vraiment, cependant, les problèmes de l'évolution des structures partisanes, du nombre et des relations réciproques des partis, de leur rôle dans l'État, parce que toutes sont conçues dans le seul cadre américain, qu'elles envisagent les problèmes spécifiquement américains, sans références aux questions générales. Mais comment se référer à celles-ci, puisqu'elles demeurent pour la plupart indéfinies ?

Tout l'effort de ce livre tend à rompre le cercle et à esquisser une première théorie générale des partis, nécessairement vague, conjecturale, approximative, qui puisse servir de base et de guide à des analyses en profondeur. Il définit d'abord des méthodes concrètes de recherches : certaines ne présentent d'ailleurs aucune originalité, n'étant que l'adaptation aux partis politiques de techniques déjà connues et éprouvées ; d'autres sont plus neuves ; toutes essaient d'introduire une objectivité dans un domaine où la passion et la mauvaise foi règnent généralement ; beaucoup supposent que les dirigeants des partis comprendront l'intérêt de telles études et fourniront une documentation sérieuse, encore inaccessible. En second lieu, il essaie de tracer un cadre général d'étude en dressant le bilan de toutes les questions essentielles et en les coordonnant les unes aux autres, de façon à faire ressortir à la fois leur dépendance réciproque et

leur importance respective. Cet effort de classification méthodique a paru primordial : la science politique ne pourra faire aucun progrès véritable tant que ses investigations conserveront un caractère atomistique, qui relève plus de l'empirisme que de la science. Enfin, ce livre tente d'exprimer, à partir de premières observations, aussi nombreuses, aussi variées et aussi étendues que possible, mais nécessairement fragmentaires et insuffisantes, des hypothèses susceptibles de guider des recherches futures, qui permettront un jour de formuler des lois sociologiques authentiques.

On ne s'étonnera donc pas de l'effort constant de classification et de systématisation qui se manifeste dans cet ouvrage : il résulte d'une volonté délibérée de transposer en science politique la technique des « modèles », qui remet en honneur au fond, sous des apparences nouvelles, l'usage méthodique de l'hypothèse dans la science. On a donc cherché à construire, moins par des procédés mathématiques et statistiques, dont le domaine est ici limité, que par l'emploi de tous les moyens d'investigation possibles, des « modèles » — on dira de préférence des « schémas », — c'est-à-dire des ensembles cohérents à caractère plus ou moins approximatif, dont la seule valeur est de susciter et de guider des recherches monographiques ultérieures, destinées à les vérifier ou (plus probablement) à les détruire : dans l'un et l'autre cas, ils auront également servi à la recherche de la vérité. Suivant la somme d'observations qui leur sert de base, ces schémas présentent évidemment des degrés variables de probabilité, qu'on s'est efforcé chaque fois de déterminer avec précision.

On prie donc le lecteur de ne jamais oublier le caractère hautement conjectural de la plupart des conclusions formulées dans ce livre — qu'on ne cessera point d'ailleurs de lui rappeler. Dans cinquante ans, peut-être, il deviendra possible de décrire le fonctionnement réel des partis politiques. Pour l'instant, on est à l'âge des cosmogonies. Parvenue à maturité, la science les juge sévèrement. Mais, sans elles, il n'y aurait pas de science, ou seulement une science plus tardive.

La plupart des études relatives aux partis politiques s'attachent surtout à l'analyse de leurs doctrines. Cette orientation découle de la notion libérale du parti qui le considère avant tout comme un groupement idéologique. « Un parti est une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique », écrivait Benjamin Constant en 1816. Cette conception a donné

le jour à des œuvres intéressantes et nombreuses, qui relèvent de l'histoire des idées politiques plutôt que de l'analyse sociologique. Dans le cadre d'une étude comparative des partis, on se bornera presque uniquement à décrire l'influence des doctrines sur les structures, qui est d'ailleurs beaucoup moins importante qu'on pourrait le croire. David Hume notait finement dans son Essay on Parties *(1760) que le programme joue un rôle essentiel dans la phase initiale, où il sert à coaliser des individus épars, mais que l'organisation passe ensuite au premier plan, la « plate-forme » devenant accessoire : on ne saurait mieux dire. La remarque ne vaut point toutefois pour certains partis politiques modernes, où la doctrine a pris un caractère religieux, qui leur donne une emprise totalitaire sur la vie des adhérents.*

Ces dernières années, la conception marxiste du parti-classe, succédant à la notion libérale du parti-doctrine, a orienté les études dans un sens différent. On a cherché les rapports entre le niveau de vie, la profession, l'éducation, et l'appartenance politique. Ces analyses sont essentielles, et l'on s'efforcera précisément dans plusieurs pages de ce livre de définir des méthodes rigoureuses pour mesurer la composition sociale des partis. On utilisera souvent aussi l'opposition marxiste élémentaire entre la bourgeoisie et la classe ouvrière, définie largement (on dit aussi : le « prolétariat », les « masses », etc.). Certes, ce dualisme demeure très approximatif, et les sociologues marxistes le savent aussi bien que leurs adversaires. La stratification sociale est beaucoup plus nuancée que ne le suggère ce manichéisme grossier. Malgré tout, ce schéma conserve une part de vérité : bourgeoisie et prolétariat ne constituent peut-être pas deux classes, définies en termes économiques rigoureux ; mais elles caractérisent deux mentalités, deux attitudes sociales, deux genres de vie, dont la distinction éclaire certains problèmes concernant la structure des partis.

*Pas plus que leur doctrine, la composition sociale de ceux-ci ne fera cependant l'objet principal de cette étude, essentiellement orientée vers les institutions partisanes et leur rôle dans l'État. Car les partis actuels se définissent beaucoup moins par leur programme ou la classe de leurs adhérents que par la nature de leur organisation : un parti est une communauté d'une structure particulière. Les partis modernes se caractérisent avant tout par leur anatomie : aux protozoaires des époques antérieures, a succédé le parti à organisme complexe et différencié du XX*e *siècle*[1]*. Cette évolution se traduit dans le langage : les Américains disent*

« la machine » pour désigner certaines formes que revêtent parfois leurs partis ; les communistes appellent « l'appareil » la structure hiérarchique du leur, et le désignent généralement sous ce terme expressif : l'Organisation (avec une majuscule symptomatique). Le premier, Ostrogorski a frayé la voie à cette analyse passionnante[2] *: son œuvre bénédictine, essentiellement analytique, a connu beaucoup d'admirateurs mais peu d'imitateurs ; elle se limite d'ailleurs à deux pays, et aux seuls partis « bourgeois ». Le développement du socialisme a plus tard inspiré à Roberto Michels un excellent petit livre*[3] *où sont décrites en termes toujours actuels les tendances oligarchiques des organismes de masses. Ces deux ouvrages mis à part, il n'existe aucune étude comparative des structures partisanes. On pourrait citer encore le livre de Hartmann*[4]*, où l'on trouve une analyse de douze statuts des principaux partis d'Europe centrale : mais l'œuvre demeure descriptive et limitée.*

Il faut donc s'aventurer sur un terrain vierge, et sur un terrain spécialement difficile. L'organisation des partis repose essentiellement sur des pratiques et des habitudes non écrites ; elle demeure presque entièrement coutumière. Les statuts et les règlements intérieurs ne décrivent jamais qu'une faible partie de la réalité, quand ils décrivent la réalité : car ils sont rarement appliqués de façon stricte. D'un autre côté, la vie des partis s'entoure volontiers de mystère : on n'obtient pas facilement d'eux des renseignements précis, même élémentaires. On est ici dans un système juridique primitif, où les lois et les rites sont secrets, où les initiés les dérobent farouchement à la vue des profanes. Seuls, les vieux militants du parti connaissent bien les détours de son organisation et les subtilités des intrigues qui s'y nouent. Mais ils possèdent rarement un esprit scientifique qui leur permette de conserver l'objectivité nécessaire ; et ils ne parlent pas volontiers.

Malgré des années d'investigation, on n'a donc pu rassembler qu'une documentation incomplète, où les lacunes et les incertitudes sont multiples. L'auteur prie donc que soit accordée une indulgence toute particulière à des erreurs souvent inévitables ; il serait heureux qu'on voulût bien, d'autre part, les signaler à son attention, et compléter ainsi des efforts de recherches qui resteront voués à l'échec s'ils ne trouvent point le plus grand nombre possible de collaborateurs. Il exprime sa reconnaissance à tous ceux qui lui ont permis de réunir la documentation sans laquelle ce livre n'aurait pas vu le jour, notamment au professeur James K. Pollock ; à M.

Jean Meynaud, à l'Association internationale et à l'Association française de science politique ; à M. Jean Meyriat et à la Fondation nationale des Sciences politiques ; au professeur Barents et à M. de Jong ; au professeur Castberg, à M. Einar Löchen et aux étudiants de science politique de l'université d'Oslo ; au D^r^ J. Goormaghtigh, à M. Heuse et à M. Van Houte ; à M. Nilson et au Chr. Michelsen Institutt ; au Bureau fédéral de la statistique suisse ; au D^r^ Tarik Z. Tunaya et à M. Ilhan Arsel ; aux secrétariats et bureaux de documentation des différents partis politiques, etc., sans oublier ses étudiants des instituts d'Études politiques de Paris et de Bordeaux.

INTRODUCTION

L’origine des partis

L’analogie des mots ne doit pas tromper. On appelle également « partis » les factions qui divisaient les Républiques antiques, les clans qui se groupaient autour d’un condottiere dans l’Italie de la Renaissance, les clubs où se réunissaient les députés des assemblées révolutionnaires, les comités qui préparaient les élections censitaires des monarchies constitutionnelles, aussi bien que les vastes organisations populaires qui encadrent l’opinion publique dans les démocraties modernes. Cette identité nominale se justifie d’un côté, car elle traduit une certaine parenté profonde : toutes ces institutions ne jouent-elles pas le même rôle, qui est de conquérir le pouvoir politique et de l’exercer ? Mais on voit, malgré tout, qu’il ne s’agit pas de la même chose. En fait, les partis véritables datent d’un siècle à peine. En 1850, aucun pays du monde (sauf les États-Unis) ne connaissait de partis politiques au sens moderne du mot : on y trouvait des tendances d’opinions, des clubs populaires, des associations de pensée, des groupes parlementaires, mais point de partis à proprement parler. En 1950, ceux-ci fonctionnent dans la plupart des nations civilisées, les autres s’efforçant de les imiter.

Comment est-on passé du système de 1850 à celui de 1950 ? La question ne relève pas seulement de la simple curiosité historique : de même que les hommes portent toute leur vie l’empreinte de leur enfance, ainsi les partis subissent profondément l’influence de leurs origines. Impossible, par exemple, de comprendre la différence de structure qui sépare le Parti travailliste britannique du Parti socialiste français, si l’on ne connaît pas les circonstances différentes de leur naissance. Impossible d’analyser sérieusement le multipartisme français ou néerlandais, ou le bipartisme américain, sans se référer aux origines des partis dans chacun de ces pays, qui explique leur prolifération dans les uns, leur restriction dans l’autre.

Dans l'ensemble, le développement des partis paraît lié à celui de la démocratie, c'est-à-dire à l'extension du suffrage populaire et des prérogatives parlementaires. Plus les assemblées politiques voient grandir leurs fonctions et leur indépendance, plus leurs membres ressentent le besoin de se grouper par affinités afin d'agir de concert ; plus le droit de vote s'étend et se multiplie, plus il devient nécessaire d'encadrer les électeurs par des comités capables de faire connaître les candidats et de canaliser les suffrages dans leur direction. La naissance des partis est donc liée à celle des groupes parlementaires et des comités électoraux. Cependant, certains manifestent un caractère plus ou moins aberrant par rapport à ce schéma général : leur genèse se place en dehors du cycle électoral et parlementaire, cette extériorité formant d'ailleurs leur caractère commun le plus net.

Origine électorale et parlementaire des partis

Le mécanisme général de cette genèse est simple : création de groupes parlementaires, d'abord ; apparition de comités électoraux, ensuite ; enfin, établissement d'une liaison permanente entre ces deux éléments. En pratique, la pureté de ce schéma théorique est altérée de diverses façons. Les groupes parlementaires ont généralement vu le jour avant les comités électoraux : en effet, il y a eu des assemblés politiques avant qu'il n'y ait des élections. Or, des groupes parlementaires sont concevables au sein d'une Chambre autocratique aussi bien que d'une Chambre élue : en fait, la lutte des « factions » s'est généralement manifestée dans toutes les assemblées héréditaires ou cooptées, qu'il s'agisse du Sénat de la Rome classique ou de la Diète de l'ancienne Pologne. Certes, qui dit « faction » ne dit pas encore « groupe parlementaire » : entre les deux, il y a toute la différence qui sépare l'inorganique de l'organisé. Mais le second est sorti de la première, par une évolution plus ou moins rapide.

A priori, il semble que la communauté de doctrines politiques ait constitué le moteur essentiel de la formation des groupes parlementaires. Cependant, les faits ne confirment pas toujours cette hypothèse. Souvent, le voisinage géographique ou la volonté de défense professionnelle paraissent avoir donné l'impulsion première : la doctrine n'est venue qu'ensuite. Dans certains pays, les premiers groupes parlementaires furent ainsi des groupes

locaux qui se transformèrent ultérieurement en groupes idéologiques. La naissance des partis au sein de la Constituante française de 1789 fournit un bon exemple de ces mécanismes. En avril 1789, les députés des provinces aux états généraux commencent à arriver à Versailles, où ils se trouvent assez dépaysés. Tout naturellement, les élus d'une même région tendent à se réunir afin d'échapper à l'impression d'isolement qui les gagne et de préparer en même temps la défense de leurs intérêts locaux : l'initiative est prise par les députés bretons, qui louent une salle de café et organisent entre eux des réunions régulières. Ils s'aperçoivent alors que leur communauté d'opinion ne porte pas seulement sur les questions régionales, mais également sur les problèmes fondamentaux de la politique nationale. Ils cherchent donc à s'adjoindre les députés d'autres provinces qui partagent leurs vues : ainsi le « club breton » prend-il l'allure d'un groupe idéologique. Lorsque l'Assemblée fut transférée de Versailles à Paris, le club dut interrompre d'abord ses séances et rechercher un local. Cette fois, à défaut d'une salle de café, ses animateurs louèrent le réfectoire d'un couvent. C'est avec le nom de celui-ci qu'ils devaient entrer dans l'histoire : presque tout le monde a oublié le club breton, mais qui ne connaît celui des Jacobins ? — Un processus analogue, transformant un groupe local en animateur d'une faction doctrinale, donnera plus tard naissance au club des Girondins.

On ne confondra pas avec les groupes locaux, ceux désignés par leur lieu de réunion. L'exemple des Jacobins mérite encore d'être cité : il semble caractériser en effet toute une phase de la préhistoire partisane. De même, dans la Constituante française de 1848, on trouvait le groupe du Palais national et celui de l'Institut (républicains modérés), celui de la rue de Poitiers (monarchistes catholiques), celui de la rue de Castiglione et celui de la rue des Pyramides (gauche). De même encore, au parlement de Francfort, on pouvait recenser le parti du café Milani (extrême droite), celui du Casino (centre droit), celui de l'hôtel de Wurtemberg (centre gauche, d'où se détachèrent le parti de la Westendhalle et celui de l'hôtel d'Augsbourg), celui de l'hôtel d'Allemagne (gauche), enfin celui de l'hôtel du Mont-Tonnère (extrême gauche). Il s'agit ici d'un phénomène très différent de celui du club breton ou du club des Girondins : les députés se réunissent dans un même endroit parce qu'ils ont des idées communes, au lieu de constater leur communauté d'idées après s'être réunis à cause de leur identité d'origine. On est en face d'un groupe idéologique et non d'un

groupe local : mais l'emploi du lieu de réunion pour le désigner atteste que les doctrines sont encore trop peu précises pour servir à le caractériser.

A côté des facteurs locaux et des facteurs idéologiques, il faut également faire place à l'intérêt : par exemple, certains groupes ont un caractère plus ou moins net de syndicat de défense parlementaire. Le souci de la réélection a naturellement joué un grand rôle : il ne disparaît jamais complètement des groupes parlementaires, même parvenus à maturité. Évidemment, les techniques du scrutin qui exigent un effort collectif, notamment le scrutin de liste et la représentation proportionnelle, renforcent cette tendance naturelle : dans certains pays (Suisse, Suède), la formation des premiers groupes parlementaires réellement organisés coïncide avec l'adoption du système proportionnel. L'espoir d'un poste ministériel est également un facteur important de coagulation des énergies parlementaires : plusieurs groupes du centre dans les assemblées françaises ne sont pas autre chose que des coalitions de « ministrables ».

S'il faut en croire Ostrogorski enfin (mais son interprétation est ici discutable et discutée), la corruption aurait tenu une assez grande place dans le développement des groupes parlementaires britanniques. Pendant longtemps, les ministres anglais s'assuraient des majorités solides en achetant les voix, sinon les consciences des députés. La chose était quasi officielle : il existait à la Chambre même un guichet où les parlementaires venaient toucher le prix de leur vote au moment du scrutin. En 1714 fut établi le poste de secrétaire politique de la trésorerie pour assumer ces opérations financières ; ledit secrétaire fut d'ailleurs très vite surnommé *the Patronage secretary* parce qu'il disposait de la nomination aux emplois du gouvernement, à titre de corruption. Distribuant ainsi la manne gouvernementale aux députés de la majorité, *the Patronage secretary* surveillait de très près leurs votes et leurs discours : il devenait ainsi pour eux l'homme au fouet, *the Whip* (étymologiquement, *whip* signifie « fouet » ; en langage de vénerie, il désigne les piqueurs armés de fouet qui dirigent la meute vers la bête pourchassée). Une discipline sévère fut ainsi progressivement instaurée dans le parti majoritaire. Par la force des choses, la minorité finit par adopter pour se défendre une discipline analogue, bien que basée sur d'autres méthodes. Plus tard, les mœurs parlementaires s'étant progressivement épurées, la structure des groupes parlementaires, avec leur forte organisation et l'autorité de leurs *whips*, survécut aux raisons qui l'avaient fait naître.

Il serait intéressant de rechercher si le système britannique n'a pas été employé dans d'autres pays, et si la corruption parlementaire n'a pas engendré, soit par action, soit par réaction, un renforcement de l'organisation intérieure des groupes de députés. On sait l'importance que ces phénomènes de corruption prennent dans une certaine phase du développement démocratique, comme moyen pour le gouvernement de résister à une pression croissante des assemblées : les exemples de Guizot en France et de Giolitti en Italie sont présents dans toutes les mémoires. Mais ont-ils eu partout les mêmes conséquences qu'en Angleterre sur le développement des partis ? Il faut se garder à cet égard de toute généralisation hâtive. En Italie, le système Giolitti semble au contraire avoir disloqué les groupes parlementaires en voie de formation et accentué le caractère personnel des luttes politiques.

L'apparition des comités électoraux dans le pays est directement liée à l'extension du suffrage populaire qui rend nécessaire l'encadrement de nouveaux électeurs. L'adoption du suffrage universel, par exemple, a entraîné la croissance des partis socialistes au début du XX^{e} siècle, dans la plupart des pays européens. Cependant, cet élargissement mécanique du suffrage n'est pas le seul facteur de la naissance des comités : le développement des sentiments égalitaires et la volonté d'élimination des élites sociales traditionnelles en forme un autre, sans lequel le premier n'aurait pas agi. Prenons un régime politique à suffrage très restreint, par exemple la France de la Restauration ou l'Angleterre d'avant 1832. Point n'est ici besoin de comités pour encadrer les électeurs, qui sont à la fois assez évolués socialement et assez peu nombreux pour faire directement un choix entre les candidats, en dehors de toute présentation d'un parti : l'élection se passe en quelque sorte entre gens « bien », entre personnes du même monde, qui se connaissent réciproquement ou presque. Certes, des comités électoraux existent parfois dans un tel régime de suffrage restreint : mais ils jouent un rôle très faible. Supposons maintenant que le suffrage s'élargisse brusquement : si l'on ne crée ou ne développe en même temps des comités actifs, capables de canaliser la confiance des nouveaux électeurs, les suffrages de ceux-ci vont inévitablement se tourner vers les seuls candidats qu'ils connaissent un peu, c'est-à-dire les élites sociales traditionnelles. Ainsi, aux élections pour l'Assemblée nationale de 1871 en France, où le suffrage redevenait brusquement libre après vingt ans de candidature officielle, cependant que les partis n'existaient point, on vit la

grande masse des votants se porter vers les châtelains du pays, dans les circonscriptions rurales : ce fut la « République des ducs ». La création de comités électoraux tend donc à être une initiative de la gauche, parce qu'elle profite essentiellement à la gauche : il s'agit, grâce à ces comités, de faire connaître de nouvelles élites capables de concurrencer dans l'esprit des électeurs le prestige des anciennes. Mais la droite doit nécessairement suivre cet exemple, pour tâcher de conserver son influence : ce phénomène de contagion de la gauche se retrouvera souvent dans l'analyse de la structure des partis.

Le mécanisme précis de la création d'un comité électoral est difficile à décrire, si l'on veut s'en tenir à des principes généraux : car les circonstances locales jouent ici un rôle prépondérant. Parfois, c'est le candidat lui-même qui groupe autour de lui quelques amis fidèles en vue d'assurer son élection ou sa réélection : le comité conserve alors un caractère assez factice. Dans certains pays — en Angleterre, par exemple — il était mal vu qu'un candidat se présente seul au suffrage populaire ; force était donc pour lui de décider quelques amis à cautionner son initiative : au XIX^{e} siècle, beaucoup de comités n'avaient pas d'autre origine. Parfois, au contraire, un petit groupe d'hommes se réunissent pour présenter un candidat et l'aider dans sa campagne : à titre d'exemple, citons le comité formé en 1876 dans le sixième arrondissement de Paris, par un groupe d'étudiants auquel s'étaient joints quelques ouvriers, pour soutenir la candidature d'Émile Acollas, professeur à la faculté de droit, qui fut le premier candidat socialiste sous la III^{e} République. Très souvent, c'est une association préexistante qui suscite la création d'un comité : sous la Révolution française, les « sociétés de pensée » ont ainsi joué un rôle actif dans les élections ; en 1848, beaucoup de clubs populaires firent de même ; aux États-Unis, l'action électorale des clubs locaux fut importante au début de l'Union. Fréquemment, les journaux sont aussi les initiateurs de comités électoraux : on sait l'influence du *National* et de *la Réforme* en France, en 1848.

Des circonstances particulières ont parfois favorisé la naissance des comités : par exemple, le système d'enregistrement des électeurs adopté par la loi anglaise de 1832. Le texte confiait l'établissement des listes électorales aux inspecteurs des pauvres des paroisses, qui étaient des agents fiscaux assez peu outillés pour ce genre de travail : mais les réclamations

des particuliers étaient largement admises, de sorte que l'initiative privée jouait un grand rôle. Seulement, elle fut évidemment lente à se mettre en branle, d'autant plus que la loi avait prévu un droit d'enregistrement d'un shilling que beaucoup de gens n'avaient pas envie de payer. Aussi, des associations d'enregistrement *(Registration Societies)* se multiplièrent rapidement en liaison avec les candidats, pour faciliter les opérations d'inscriptions et pousser les électeurs à s'y soumettre. Le mouvement fut déclenché par les libéraux, mais assez rapidement suivi par les conservateurs. À l'origine, les *Registration Societies* ne s'occupèrent point de la désignation des candidats, qui conservaient toute leur liberté ; mais elles pénétrèrent dans ce domaine au fur et à mesure de leur croissance.

Aux États-Unis, les comités électoraux ont également bénéficié de circonstances spéciales. Un grand nombre de fonctions publiques étant électives, le suffrage populaire se serait trouvé désemparé s'il n'avait été guidé par un organisme de sélection. D'autre part, l'élection présidentielle se faisant dans ce pays à la majorité relative, l'intervention de comités bien organisés était indispensable pour éviter toute division des voix. Par ailleurs, l'irruption continue d'immigrants introduisait constamment dans le corps électoral une masse de nouveaux venus, absolument ignorants de la politique américaine : il fallait que leurs voix fussent canalisées vers des candidats dont ils ignoraient tout, sinon qu'ils étaient recommandés par le comité. Enfin, l'établissement à partir de Jackson du « système des dépouilles », qui attribuait au parti vainqueur toutes les places de fonctionnaires, allait mettre à la disposition des comités de puissants moyens matériels : comme la corruption a renforcé en Angleterre la structure des groupes parlementaires, elle consolidait en Amérique celle des comités électoraux.

Une fois nées ces deux cellules-mères, groupes parlementaires et comités électoraux, il suffit qu'une coordination permanente s'établisse entre ceux-ci et que des liens réguliers les unissent à ceux-là pour qu'on se trouve en face d'un véritable parti. Généralement, c'est le groupe parlementaire qui a joué le rôle essentiel dans cette dernière phase. Au sommet, le groupe coordonnait l'activité des députés ; mais chacun d'eux s'efforçait d'autre part de développer ses liens avec son propre comité électoral, dont dépendait le futur renouvellement de son mandat : de sorte que les divers comités se sont trouvés fédérés indirectement par la collaboration de leurs élus au sein du groupe parlementaire. Il suffit alors que ces rapports passent

du plan personnel au plan institutionnel pour que l'acte de naissance d'un parti soit officiellement dressé : mais cet enregistrement juridique des faits est moins important que leur enchaînement pratique. Il faut compléter cette description en ajoutant que le premier soin du parti, une fois né, consiste normalement à susciter la création des comités électoraux dans les circonscriptions où il n'en possède pas encore. À la différence des premiers, ceux-ci naissent alors d'une impulsion centrale. Le mécanisme de l'évolution des partis est donc inversé. Cette remarque prendra toute son importance lorsqu'il s'agira de déterminer le degré de centralisation ou de décentralisation d'un parti, ou l'influence respective des parlementaires et des « chefs intérieurs » dans sa direction : au deuxième stade, la création des comités dans des circonscriptions non représentées à la Chambre entraîne habituellement l'établissement d'un état-major du parti distinct du groupe parlementaire : le parti s'éloigne de ses origines (bien qu'il en garde profondément l'empreinte). Il tend alors à ressembler aux partis du deuxième type, moins proches par leur structure du mécanisme électoral et parlementaire, parce qu'ils ont été engendrés en dehors de lui : les partis de création extérieure.

Origine extérieure des partis

En examinant la genèse des partis dans le cadre électoral et parlementaire, on a déjà noté l'intervention d'organismes extérieurs à ce cadre : sociétés de pensée, clubs populaires, journaux, par exemple. La distinction des partis de création extérieure et des partis de création électorale et parlementaire n'est pas rigoureuse : elle caractérise des tendances générales plutôt que des types tranchés, de sorte que son application pratique se trouve parfois difficile. Dans un assez grand nombre de cas, cependant, l'ensemble d'un parti est essentiellement établi par une institution préexistante, dont l'activité propre se situe en dehors des élections et du parlement ; on peut alors justement parler de création extérieure.

Très nombreux et très variés sont les groupements et les associations qui provoquent ainsi la naissance d'un parti politique. Il n'est pas question d'en dresser une liste limitative : on se bornera simplement à quelques exemples. Celui des syndicats est le plus connu : beaucoup de partis socialistes ont été

directement créés par eux, conservant d'ailleurs plus ou moins longtemps le caractère de « bras séculier » des syndicats en matière électorale et parlementaire. Le Parti travailliste britannique est le plus typique : il naquit à la suite de la décision prise par le congrès des *Trade-Unions* de 1899 de créer une organisation électorale et parlementaire (motion Holmes, votée par 548 000 mandats contre 434 000). Certes, il existait déjà un Parti travailliste indépendant, dirigé par Keir Hardie et surtout un groupement d'intellectuels socialistes, la Société fabienne : les uns et les autres jouèrent un rôle très important dans l'adoption de la motion Holmes (celui-ci était d'ailleurs membre du Parti travailliste indépendant). Mais l'action décisive resta celle des syndicats : aussi le parti demeure-t-il dans une dépendance étroite vis-à-vis d'eux. On mesure ici l'influence de l'origine sur la structure. James Bryce a justement proposé de distinguer deux catégories de partis socialistes : les partis ouvriers créés par les syndicats, et les partis socialistes proprement dits, créés par des parlementaires et des intellectuels, les seconds étant beaucoup plus théoriciens et beaucoup moins réalistes que les premiers.

De l'influence des syndicats ouvriers sur la création des partis, il faudrait rapprocher celle des coopératives agricoles et des groupements professionnels paysans. Si les partis agraires ont eu moins de développement que les partis travaillistes, ils ont manifesté cependant une grande activité dans certains pays : notamment dans les démocraties scandinaves, en Europe centrale, en Suisse, en Australie, au Canada et même aux États-Unis. Il s'agit parfois de simples organismes électoraux et parlementaires conformes au premier type décrit (France, par exemple). Ailleurs, au contraire, on se rapproche du mécanisme de la naissance du Parti travailliste britannique : les syndicats et groupements agricoles décident la création d'un organisme électoral, ou se transforment directement en parti.

L'action de la *Fabian Society* dans la naissance du *Labour Party* illustre d'autre part l'influence des sociétés de pensée (comme on disait au XVIII^{e} siècle) et des groupements d'intellectuels sur la genèse des partis politiques. On sait le rôle des associations d'étudiants et des groupements universitaires sur les mouvements populaires du XIX^{e} siècle en Europe et l'apparition des premiers partis politiques de gauche : un phénomène analogue se produit aujourd'hui dans certains États de l'Amérique latine. De même, la franc-maçonnerie paraît avoir participé à la genèse du Parti

radical en France et de divers partis libéraux en Europe. En Belgique, son intervention est très claire : le grand maître de la maçonnerie belge, Defacqz, avait fondé en 1841 une association politique, *l'Alliance*, qui suscita des sociétés locales à travers le pays. En *1846, l'Alliance* convoqua un congrès de toutes ces sociétés provinciales à l'hôtel de ville de Bruxelles : il réunit 320 délégués. Le congrès, présidé par Defacqz, décida l'établissement d'associations libérales permanentes dans les cantons. Les exemples de création d'un parti politique par un cénacle intellectuel seraient également assez nombreux : mais il est très rare que le parti trouve ensuite une base populaire qui lui permette de réussir dans un régime de suffrage universel. L'échec récent en France du Rassemblement démocratique révolutionnaire, tenté par Jean-Paul Sartre et quelques écrivains de gauche, en est un exemple. Ce mode de création des partis correspondrait plutôt à un régime de suffrage restreint.

Au contraire l'influence des Églises et des sectes religieuses demeure toujours grande. Aux Pays-Bas, par exemple, le Parti anti-révolutionnaire a été constitué par les calvinistes pour s'opposer au Parti conservateur catholique ; en 1897, des protestants plus intransigeants ont créé le Parti chrétien historique pour protester contre la collaboration des catholiques et des anti-révolutionnaires. Des organisations catholiques, sinon le clergé lui-même, sont directement intervenues dans la création des partis chrétiens de droite nés avant 1914, et dans l'apparition contemporaine des partis démocrates-chrétiens. En Belgique, l'intervention des autorités religieuses a été déterminante dans le développement du Parti conservateur catholique. Pour réagir contre les « lois de malheur » de 1879 sur l'enseignement laïque et protéger l'éducation religieuse, le clergé suscita la création de « comités scolaires catholiques » dans tous le pays, qui provoquèrent le retrait des enfants des écoles publiques et la multiplication des écoles libres. En 1884, ces comités se transformèrent en sections locales du Parti catholique, qui devint ainsi l'un des plus fortement organisés d'Europe. L'influence de l'Église semble avoir été moins directe dans la création des partis démocrates chrétiens en 1945. En France, par exemple, les autorités ecclésiastiques n'ont pas pris d'initiative à cet égard ; il faut souligner cependant le rôle catalyseur de l'Association catholique de la jeunesse française (ACJF) et de ses différentes filiales spécialisées (Jeunesse ouvrière chrétienne, Jeunesse étudiante chrétienne, Jeunesse agricole chrétienne). S'il n'y a pas eu d'intervention de l'ACJF en tant que corps,

elle a fourni les principaux cadres et militants du parti, tant à l'échelon national qu'aux échelons locaux. En Italie, il semble que l'Action catholique ait joué un rôle semblable, l'intervention du clergé étant souvent plus directe ; de même en Allemagne.

Après les syndicats, les sociétés de pensée, les Églises, les associations d'anciens combattants doivent être citées comme « organismes extérieurs » capables d'engendrer des partis. Leur rôle a été grand au lendemain de la guerre de 1914 dans la naissance des partis fascistes ou pseudo-fascistes : on sait l'influence des anciens corps-francs de la Baltique sur les origines du national-socialisme et des groupes d'anciens combattants italiens sur celles du fascisme. Un phénomène encore plus net à cet égard s'est produit en France en 1936, où une association d'anciens combattants — les Croix de feu — s'est transformée purement et simplement en parti politique, devenant le Parti social français. Il est vrai que, depuis deux années déjà, les Croix de feu avaient partiellement perdu le caractère d'un groupement d'anciens camarades de guerre pour revêtir celui d'une « ligue », au sens de ce mot dans le vocabulaire politique français. Comme les partis, les ligues sont des associations constituées dans des buts politiques, à la différence des autres « organismes extérieurs » étudiés jusqu'à présent ; mais elles n'emploient pas les mêmes moyens pour atteindre ces buts. Les partis agissent toujours sur le terrain électoral et parlementaire, sinon exclusivement, du moins très largement ; au contraire, les ligues ne présentent pas de candidats aux élections et ne cherchent pas à grouper des députés : elles sont uniquement des machines de propagande et d'agitation. Par leur nature, par conséquent, les ligues sont violemment anti-parlementaires : elles refusent de jouer le jeu démocratique, à la différence des partis fascistes et communistes, dont la doctrine est également antiparlementaire, mais qui se servent du Parlement pour conquérir le pouvoir. Les phénomènes de la « ligue » traduisent une méthode politique primitive : car il est évidemment beaucoup plus efficace, dans une démocratie, d'utiliser les méthodes électorales et parlementaires pour détruire le régime que d'agir en dehors. L'évolution naturelle des ligues est donc de se transformer en partis extrémistes : de fait, certains de ceux-ci ont eu un caractère de ligue avant de devenir des partis véritables, notamment le Parti fasciste italien.

De l'influence des ligues sur la formation des partis, on peut rapprocher celle des sociétés secrètes et des groupements clandestins. Il s'agit en effet,

dans les deux cas, d'organismes à but politique qui n'agissent pas sur le terrain électoral et parlementaire, les premiers parce qu'ils ne veulent pas, les seconds parce qu'ils ne peuvent pas, étant sous le coup d'une interdiction légale (on voit que notre définition des sociétés secrètes n'y fait pas rentrer la franc-maçonnerie, qui n'est pas secrète à proprement parler, mais discrète). Lorsque l'interdiction légale disparaît, les groupements clandestins tendent à se transformer en partis. Ainsi, en 1945, on a vu des mouvements de résistance, dans de nombreux pays ex-occupés, essayer de se métamorphoser en partis, sans y parvenir généralement. Cependant, le Mouvement républicain populaire en France, et plus encore le Parti démocrate-chrétien en Italie peuvent être considérés dans une assez large mesure comme issus d'anciennes organisations clandestines. Le Parti communiste de l'URSS n'a pas d'autre origine, qui est passé en 1917 de l'illégalité au pouvoir, en conservant d'ailleurs des traits notables de son organisation antérieure (introduits ensuite dans tous les partis communistes du monde, qui ont été réorganisés sur le modèle du premier). Une fois de plus, on doit constater l'influence de la genèse d'un parti sur sa structure définitive. Dans le cas du communisme, il est vrai que le maintien de l'organisation clandestine se justifiait aussi par la possibilité de reprendre rapidement la structure d'un groupement secret si les persécutions gouvernementales obligeaient à le faire.

Cette énumération des divers « organismes extérieurs » qui provoquent la création d'un parti politique ne peut faire oublier enfin l'intervention des groupements industriels et commerciaux : banques, grandes entreprises, ententes industrielles, syndicats patronaux, etc. Malheureusement, il est ici très difficile de dépasser l'étape des généralités et des hypothèses, car cette intervention s'enveloppe toujours d'une grande discrétion. Dans l'*Encyclopædia of Social Sciences*, F.H. Underhill montre le rôle de la Banque de Montréal, du Grand Trunk Railway et du *big business* de Montréal, en général, dans la naissance du Parti conservateur canadien en 1854. Des influences semblables pourraient être sans doute retrouvées à la source de presque tous les partis de droite ; mais on ne dispose la plupart du temps à cet égard que de présomptions (sérieuses d'ailleurs), non de preuves : des recherches particulièrement délicates seraient nécessaires pour préciser les formes et les degrés du rôle des groupements capitalistes dans la genèse des partis politiques.

Quelle que soit leur origine, les partis de création extérieure présentent un ensemble de caractères qui les oppose assez nettement aux partis engendrés dans le cycle électoral et parlementaire. Tout d'abord, ceux-là sont généralement plus centralisés que ceux-ci. Les premiers naissent, en effet, à partir du sommet, au lieu que les seconds partent de la base. Dans les uns, les comités et sections locales sont établis sous l'impulsion d'un centre préexistant, qui peut donc réduire à son gré leur liberté d'action ; dans les autres, au contraire, ce sont des comités locaux préexistants qui créent un organisme central pour coordonner leur activité, et limitent par conséquent ses pouvoirs afin de conserver le maximum d'autonomie. Le caractère plus ou moins décentralisé de l'institution extérieure qui crée le parti influe évidemment sur le degré de décentralisation de ce dernier : par exemple, les partis travaillistes sont moins centralisés que les partis communistes ; les partis créés par des groupements capitalistes, moins centralisés que les partis travaillistes, etc. Malgré tout, la coïncidence générale demeure vraie entre la création externe et le caractère centralisé. Pour des motifs analogues, les partis de création extérieure sont généralement plus cohérents et plus disciplinés que les partis de création électorale et parlementaire. Les premiers disposent en effet d'une organisation préexistante qui relie naturellement toutes leurs cellules de base ; les seconds sont obligés d'établir ces liens de toutes pièces, sans rien d'autre au départ que la coexistence de quelques députés au sein d'un même parlement.

L'influence du groupe parlementaire est également très différente dans les deux types de partis. Ceux de la première catégorie la subissent profondément : les députés y jouent un rôle essentiel, soit qu'ils constituent collectivement l'organisme dirigeant du parti, soit qu'ils figurent individuellement en grand nombre dans un comité directeur distinct en théorie du groupe parlementaire. Cette prépondérance des élus s'explique aisément par le mécanisme de la naissance du parti, où les députés ont tenu la place prépondérante. Au contraire, les partis de création extérieure se sont constitués en dehors de leur intervention : on comprend donc que leur influence y demeure toujours moindre. De fait, on décèle généralement dans ces partis une méfiance plus ou moins avouée à l'égard du groupe parlementaire, et une volonté plus ou moins nette de le soumettre à l'autorité d'un comité directeur indépendant de lui. Certes, bien d'autres facteurs expliquent ce phénomène : on peut constater par exemple qu'il se

manifeste dans tous les partis socialistes, qu'ils soient de création parlementaire, comme en France, ou de création extérieure, comme en Angleterre. Mais cet exemple n'infirme pas la remarque précédente, au contraire : n'est-il pas frappant de noter que l'influence pratique du groupe parlementaire est beaucoup plus développée dans le Parti socialiste français que dans le *Labour Party* ? Et tous les partis socialistes n'ont-ils pas, même les plus proches du cycle électoral et parlementaire, subi plus ou moins l'influence d'éléments extérieurs ? Parmi les facteurs qui déterminent l'influence des députés sur le parti, son origine demeure fondamentale.

Il faut d'ailleurs élargir le débat : c'est l'ensemble de la vie du parti qui porte la marque de sa naissance, et l'attitude à l'égard des élus n'est qu'une manifestation particulière de l'importance générale accordée aux activités électorales et parlementaires par rapport aux autres. Les partis créés de l'extérieur manifestent à leur égard un détachement beaucoup plus grand que ceux nourris dans le sérail et nés dans son ombre. Pour ces derniers, conquérir des sièges aux assemblées politiques est l'essentiel de la vie du parti, sa raison d'être et le but suprême de son existence. Pour les premiers, au contraire, la lutte électorale et parlementaire demeure très importante, mais elle n'est qu'un des éléments de l'action générale du parti, un des moyens qu'il emploie, parmi d'autres, pour réaliser ses fins politiques. Pour le Parti radical en France, par exemple, il s'agit avant tout de conquérir le maximum de sièges parlementaires ; pour le Mouvement républicain populaire, l'essentiel est au contraire de promouvoir certaines valeurs spirituelles et morales dans la vie politique, ce qui donne à l'action éducative une place aussi importante qu'aux combats électoraux ; pour le Parti communiste, enfin, ceux-ci ne sont qu'un élément, souvent très secondaire, d'une stratégie d'ensemble qui vise à la prise complète du pouvoir et à son exercice totalitaire. Certes, les différences d'origine n'expliquent pas seules ces dissemblances : mais leur influence n'est pas contestable. Il en résulte que les partis d'origine extérieure, même attachés doctrinalement au système parlementaire, ne lui donnent jamais la même valeur que les partis du premier type. Leur développement entraîne donc un certain détachement de fait (souvent inconscient et refoulé) à l'égard des parlements et des élections.

Cette remarque est d'autant plus grave que la création électorale et parlementaire semble correspondre à un type ancien et la création extérieure

à un type moderne. Jusqu'en 1900, la plupart des partis politiques ont été engendrés par la première méthode : mis à part l'influence de l'Église sur certains partis catholiques (surtout le Parti conservateur belge), celle de groupements industriels et financiers sur les partis de droite et celle des cercles intellectuels (et de la franc-maçonnerie) sur quelques partis libéraux, on relève très peu d'interventions extérieures avant la naissance des partis socialistes, au début du siècle. À partir de ce moment, au contraire, la création externe devient la règle et la création parlementaire prend ainsi figure d'exception : l'exemple du Parti républicain de la liberté en France et de son échec illustre bien le caractère insolite d'un tel procédé à l'époque contemporaine. Il faut mettre à part, cependant, le cas des pays neufs au point de vue démocratique, c'est-à-dire des pays où les assemblées politiques et le suffrage universel commencent à peine à fonctionner réellement : ici le développement des partis est généralement conforme au premier type décrit. Cela ne contredit pas l'affirmation précédente, mais la vérifie au contraire, en montrant que la création électorale et parlementaire des partis correspond à une certaine phase de l'évolution démocratique : celle de l'établissement progressif du suffrage universel (dans la pratique, et non pas seulement dans les textes juridiques, ceux-ci précédant généralement celle-là). Il s'agit alors d'encadrer progressivement une masse d'électeurs nouveaux, en passant d'un scrutin personnel à un scrutin collectif : le développement de comités y pourvoit naturellement. Mais une fois achevée cette première phase, une fois que des partis sont déjà solidement constitués, l'apparition de nouveaux partis se heurte à la barrière des anciens : il ne suffit plus alors d'initiatives locales et séparées pour la briser ; ces initiatives ne peuvent dépasser le cadre où elles sont nées, et restent incapables d'engendrer un véritable parti national. En d'autres termes : le premier type décrit correspond à la création de partis politiques dans un pays où n'existe pas encore un système de partis organisés. Dès qu'un tel système fonctionne, le second mode de création s'impose le plus souvent.

I

La structure des partis

La structure des partis se caractérise par son hétérogénéité. Sous le même nom, on désigne trois ou quatre types sociologiques différents par leurs éléments de base, par leur armature générale, par les liens d'appartenance qui s'y nouent, par les institutions dirigeantes. Le premier correspond à peu près aux partis « bourgeois » du XIX^{e} siècle qui survivent toujours sous la forme des partis conservateurs et libéraux : aux États-Unis, ils continuent à occuper seuls la scène politique (cependant, les partis américains conservent des caractères nettement originaux). Ils reposent sur des comités peu étendus, assez indépendants les uns des autres, généralement décentralisés ; ils ne cherchent pas à multiplier leur adhérents ni à encadrer de grandes masses populaires, mais plutôt à grouper des personnalités. Leur activité est orientée tout entière vers les élections et les combinaisons parlementaires, et conserve de ce fait un caractère semisaisonnier ; leur armature administrative est embryonnaire ; leur direction demeure largement entre les mains des députés, et présente une forme individuelle très marquée : le pouvoir réel y appartient à telle ou telle coterie groupée autour d'un leader parlementaire, et la vie du parti réside dans la rivalité de ces petits groupes. Le parti ne s'occupe que des problèmes politiques ; la doctrine et les problèmes idéologiques n'y jouent qu'un faible rôle ; l'adhésion y est plutôt basée sur l'intérêt ou l'habitude.

Les partis socialistes de l'Europe continentale ont une structure différente, qui repose sur l'encadrement des masses populaires aussi nombreuses que possibles. On y trouve donc un système d'affiliation précis, complété par un mécanisme de cotisations individuelles très rigoureux, sur quoi s'appuient essentiellement les finances du parti (qui sont plutôt basées sur les dons et les subventions de quelques bailleurs de fonds — commerçants, entreprises industrielles, banques, etc. — dans les partis du premier type : on passe de la technique des finances privées à la technique des finances publiques, établies sur l'impôt). Les comités font place à des « sections », groupes de travail plus étendus et plus ouverts, où l'éducation politique des membres prend une grande place à côté de l'activité purement électorale. Le nombre des adhérents et la perception des cotisations obligent à établir une administration importante ; on trouve donc à l'intérieur du parti des fonctionnaires plus ou moins nombreux — les permanents — qui tendent naturellement à former une classe et prendre une certaine autorité : des germes de bureaucratie se développent. Le caractère personnel des dirigeants s'atténue : un système d'institutions complexes

s’établit (congrès, comités nationaux, conseils, bureaux, secrétariats), avec une véritable séparation des pouvoirs. En principe, l’élection règne à tous les échelons ; en pratique, des tendances oligarchiques puissantes se manifestent. La doctrine joue un rôle beaucoup plus important à l’intérieur du parti : au lieu de coteries personnelles, les rivalités y prennent l’aspect d’une lutte de tendances. Le parti déborde d’ailleurs le domaine purement politique pour empiéter sur le terrain économique, social, familial, etc.

Plus près de nous, le communisme et le fascisme ont créé un type sociologique encore plus original. Ils ont en commun une centralisation très poussée, qui s’oppose à la semidécentralisation des partis socialistes ; un système de liaisons verticales établissant un cloisonnement rigoureux entre les éléments de base, qui protège contre toute tentative de schisme et de division, et assure une discipline très stricte ; une direction reposant sur des méthodes autocratiques (nomination par le sommet et cooptation), où l’influence des parlementaires est pratiquement nulle. L’un et l’autre n’accordent plus qu’une attention secondaire aux luttes électorales : leur véritable action est ailleurs, qui se situe sur le terrain d’une propagande et d’une agitation incessantes, qui emploie des méthodes directes et parfois violentes : grèves, sabotages, coups de main, etc. L’un et l’autre tâchent de s’adapter à la fois aux conditions de la lutte ouverte et du combat clandestin, au cas où les États réagissent contre eux par des interdictions et des proscriptions. L’un et l’autre reposent également sur une doctrine rigide et totalitaire, qui n’exige pas seulement une adhésion politique, mais un engagement absolu de tout l’être, qui n’admet pas la distinction de la vie publique et de la vie privée, mais prétend régenter celle-ci au même titre que celle-là. L’un et l’autre surtout développent chez leurs adhérents un attachement irrationnel, fondé sur des mythes et des croyances de nature religieuse, joignant ainsi la foi d’une Église à la discipline d’une armée. Cependant, partis communistes et fascistes restent profondément différents les uns des autres. Par leur structure d’abord : les premiers s’appuyant sur un système de cellules d’entreprises, les seconds sur des sortes de milices privées. Par leur composition sociale, ensuite : les premiers se présentant comme l’expression politique de la classe ouvrière, la pointe avancée du prolétariat combattant pour sa libération ; les seconds constituant l’armée défensive des classes moyennes et bourgeoises pour s’opposer précisément à leur élimination et à la prise du pouvoir politique par la classe ouvrière. Par leurs doctrines et leurs philosophies profondes, enfin : le communisme

croit aux masses, le fascisme aux élites ; le premier est égalitaire, le second est aristocratique. Le communisme repose sur une métaphysique optimiste, sur une croyance dans le progrès, sur une foi profonde dans les vertus civilisatrices de la technique ; le fascisme conserve une vision pessimiste de l'humanité ; il repousse le scientisme du XIX^{e} siècle comme le rationalisme du XVIII^{e} ; il insiste sur les valeurs traditionnelles et primitives : la communauté de race, de sang, de sol. Dans le subconscient fasciste, ce n'est pas l'ouvrier, mais le paysan qui incarne les valeurs suprêmes.

Plusieurs types de partis restent en dehors de ce schéma général. Les partis catholiques et démocrates-chrétiens, d'abord, qui occupent une place à peu près intermédiaire entre les partis anciens et les partis socialistes. Les partis travaillistes ensuite, constitués sur la base des syndicats et des coopératives, suivant un mode de structure indirecte qui nécessitera des analyses spéciales. Les partis agraires, dont la diversité d'organisation est très grande, et dont le rôle demeure limité à quelques pays. Les partis de type archaïque et préhistorique, enfin, qu'on rencontre dans certains pays d'Orient, du Moyen-Orient, d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Europe centrale (avant 1939) : simples clientèles groupées auprès d'un personnage influent, clans constitués autour d'une famille féodale, camarillas réunies par un chef militaire, qui ne seront pas directement étudiés dans ce livre. D'autre part, le schéma en question demeure très approximatif et très vague : il décrit des tendances plutôt qu'une distinction nettement tranchée. Plus exactement : il repose sur une coïncidence entre plusieurs catégories de distinctions particulières, relatives aux éléments de base des partis, à leur articulation générale, aux mécanismes de l'adhésion, aux degrés et à la nature de la participation, à la désignation des chefs, au rôle des parlementaires, etc. L'objet essentiel de cette étude consiste à définir ces distinctions de base avec le maximum de précision et à délimiter les lieux géométriques de leur rassemblement.

1

L’armature des partis

Distinguer deux éléments à l’intérieur d’un groupe humain, les membres et les chefs, ceux qui obéissent et ceux qui commandent — les gouvernants et les gouvernés, dirait Duguit — c’est une vision juste mais trop sommaire de la réalité. Une poussière d’individus liés par une certaine solidarité d’un côté, quelques meneurs de l’autre, cette description convient à une foule un jour d’émeute, à une réunion d’enfants dans une cour de récréation, à une bande de pillards conduite par un chef, à des communautés petites ou instables — à des partis préhistoriques qui demeurent encore des clans personnels, des clientèles réunies autour d’un homme. Elle ne suffit point à des communautés grandes et durables : ici, les membres s’insèrent dans un cadre institutionnel, dans une armature plus ou moins complexe ; la communauté globale est un ensemble de petites communautés de base, liées les unes aux autres par des mécanismes coordinateurs. Dans les partis modernes, cette armature prend une grande importance : elle constitue le cadre général de l’activité des adhérents, la forme imposée à leur solidarité ; elle détermine les mécanismes de sélection des dirigeants et les pouvoirs de ceux-ci. Elle explique souvent la force et l’efficacité de certains partis, la faiblesse et l’inefficacité des autres.

À cet égard, des changements importants se sont produits depuis cinquante ans : alors que l’armature générale de l’État demeurait identique, dans ses lignes générales, à l’intérieur des grandes nations d’Occident, l’armature des partis a été deux fois au moins transformée de fond en comble. Deux révolutions se sont produites — et même trois, dans certains pays — qui ont eu pour résultat de modifier les conditions générales de la vie politique et de bouleverser l’infrastructure de la démocratie. Entre 1890 et 1900, les partis socialistes ont substitué à la vieille armature des comités restreints, assez indépendants les uns des autres, un ensemble de sections populaires, largement ouvertes à tous les adhérents et solidement articulées entre elles. Entre 1925 et 1930, les partis communistes ont développé une

structure plus originale encore, reposant sur des groupes d'entreprises assez petits, fortement réunis par les procédés du « centralisme démocratique », et cependant cloisonnés grâce à la technique des liaisons verticales : cet admirable système d'encadrement des masses a fait plus encore pour le succès du communisme que la doctrine marxiste ou le faible niveau de vie des classes ouvrières. Enfin, vers la même époque, les partis fascistes créaient de véritables armées politiques, des milices privées capables de s'emparer de l'État par la force et de lui servir ensuite de garde prétorienne.

Cependant, toutes les nations d'Occident n'ont pas connu ces transformations. L'Amérique les a ignorées, où les partis gardent encore leur vieille armature traditionnelle : la technique matérielle la plus moderne coïncide là-bas avec une technique politique désuète. L'Angleterre et ses dominions n'ont pas subi de partis communistes ou fascistes importants ; quant aux partis socialistes, ils y ont pris une armature très originale, étant constitués sur une base syndicale : cette structure « indirecte » (qui se rencontre exceptionnellement dans d'autres pays) mérite d'ailleurs une étude spéciale avant que soient analysés, d'une part les « éléments de base » des partis politiques, d'autre part l'articulation générale qui réunit et coordonne ces cellules composantes.

Structure directe et structure indirecte

Comparons le Parti socialiste français actuel et le Parti travailliste britannique de 1900. Le premier se compose d'individus qui ont signé un bulletin d'adhésion, qui paient une cotisation mensuelle et qui assistent plus ou moins régulièrement aux réunions de leur section locale. Le second était constitué par des syndicats, des coopératives, des mutuelles, des groupements intellectuels, qui s'étaient unis pour établir une organisation électorale commune : il n'y avait pas d'adhérent du parti, de membres du parti, mais seulement des adhérents des « groupes de base », des membres des syndicats, des coopératives, des mutuelles, etc. La SFIO fournit l'exemple d'un parti « direct » ; le *Labour* de 1900, l'exemple d'un parti « indirect ».

Cette distinction correspond, sur le plan des partis, à celle de l'État unitaire et de l'État fédéral sur le plan national. Dans l'État unitaire, les citoyens sont immédiatement liés à la communauté nationale : ainsi, dans le

parti direct, les adhérents forment eux-mêmes la communauté partisane, sans le relais d'autres groupes sociaux. Au contraire, dans l'État fédéral, les citoyens sont unis à la nation par l'intermédiaire des États membres : de même, le parti indirect est constitué par l'union de groupes sociaux de base (professionnels ou autres). Encore cette comparaison n'est-elle pas très satisfaisante, car le fédéralisme étatique superpose une communauté globale à chacune des communautés particulières constituées par les membres : il y a une nation suisse, un patriotisme suisse, une communauté suisse réelle, au-dessus des communautés et des patriotismes cantonaux. La notion de « parti indirect » suppose au contraire qu'il n'y a pas de communauté partisane réellement distincte des groupes sociaux de base. On n'est pas membre d'un parti à proprement parler ; on est membre d'un groupe social, lequel est collectivement adhérent au parti. Cependant, ce schéma théorique s'altère souvent en s'incarnant dans la réalité.

FORMES DES PARTIS INDIRECTS

En général, deux catégories de partis revêtent la forme indirecte : des partis socialistes ou des partis catholiques. Dans les premiers, la « matière » du parti est constituée par des syndicats ouvriers, des coopératives ouvrières, des mutuelles ouvrières : le parti prend le caractère d'une communauté basée sur une classe sociale unique. Dans les seconds, le parti se présente comme une fédération de syndicats et coopératives ouvrières unies à des associations paysannes, à des ligues de commerçants, d'industriels, etc. : le parti réunit des classes sociales différentes dont chacune conserve son organisation propre. Dans l'une et l'autre catégorie, la variété de structure est très grande ; chaque parti a son originalité. On devra donc se borner à décrire quelques exemples concrets, en les rattachant à des tendances générales : ceux du *Labour* britannique et du Parti ouvrier belge pour les partis socialistes, ceux du Bloc catholique belge et du Parti populaire autrichien pour les partis catholiques.

Il existe une troisième catégorie de partis indirects : des partis agraires, à l'intérieur desquels les syndicats et les coopératives agricoles ont joué le même rôle que les syndicats et coopératives ouvrières au sein des partis socialistes. Cependant, nul d'entre eux n'a atteint un degré d'organisation aussi poussé que ces derniers : la forme indirecte constitue chez eux une tendance de base, qui n'a été réalisée pleinement nulle part, qui a même

souvent conservé un caractère très embryonnaire. On pourrait citer cependant l'exemple des partis agraires de l'Europe balkanique, notamment celui du Parti agrarien bulgare ; du *Country Party* australien, constitué précisément sur le modèle du Parti travailliste ; du *Boerenbond* flamand, branche du Bloc catholique entre 1921 et 1939 qu'on aura l'occasion de décrire plus loin. On pourrait distinguer, d'un autre côté, les partis indirects dont le groupement politique initial est formé par la réunion à l'échelon local de tous les membres des groupes adhérents, et ceux dont l'élément de base est constitué seulement par les délégués de ces groupes : le Parti travailliste britannique correspond au premier type ; le Parti ouvrier belge et le Parti social-démocrate suédois, au second : seul, le premier est conforme à la notion précise de parti indirect.

Le Parti travailliste britannique a beaucoup évolué depuis sa création en 1900. On peut distinguer plusieurs étapes dans sa longue histoire, jalonnée par le *Trade-Union Act* de 1913, la réforme des statuts de 1918, le *Trade-Union Act* de 1927 et son abrogation en 1946. Dans l'ensemble, on est passé d'un parti indirect pur à un système mixte, où des adhérents individuels se juxtaposent à des adhérents collectifs. Le premier régime a duré jusqu'en 1918, avec une première atténuation en 1913, à la suite de la célèbre affaire Osborne. Nulle adhésion individuelle n'était possible en dehors des syndicats et des autres groupements socialistes ; à l'intérieur de ceux-ci, nulle distinction n'existait entre les membres acceptant de soutenir le parti et les autres. Les divers organismes du parti, aux différents échelons, étaient constitués par des représentants des groupes de base, en tant que corps. Cependant, l'existence de postes permanents au sein de ces organismes, notamment celui de secrétaire (confié à Ramsay Mac Donald), a joué un grand rôle dans la formation d'une « conscience de parti » : ainsi une communauté partisane véritable naquit assez vite à l'échelon des dirigeants.

Mais la réforme imposée au Parti travailliste par le *Trade-Union Act* de 1913 et celle qu'il a décidée lui-même en 1918 ont eu pour conséquence d'atténuer son caractère indirect. Avant 1913, les syndicats affiliés au *Labour* versaient à celui-ci une subvention prélevée sur l'ensemble des cotisations qu'eux-mêmes réclamaient de leurs membres, sans demander à ceux-ci nul versement particulier en matière politique. Mais, en 1908, un cheminot, W.V. Osborne, intenta un procès à son syndicat, dans le but de l'empêcher d'utiliser ses fonds dans l'action politique. Après plusieurs

jugements d'appel, l'affaire vint finalement devant la Chambre des lords, qui donna raison au requérant (1909) : l'existence même du Parti travailliste était en jeu. Finalement le *Trade-Union Act* de 1913 adopta une solution d'apaisement reposant sur deux principes :

1° les syndicats pouvaient collectivement décider l'adhésion et le versement de fonds à une association politique (en pratique le Parti travailliste), après un vote secret, à la majorité ;

2° si cette décision était prise, les fonds versés par le syndicat au *Labour* correspondraient à un supplément spécial de la cotisation individuelle payée par chaque adhérent du syndicat, l'un d'eux ayant toujours le droit de refuser cette « cotisation politique », à condition de signer une déclaration expresse.

La première disposition ne changeait rien à l'organisation du Parti travailliste, sinon en exigeant un scrutin secret pour l'adhésion des syndicats. Par contre, la seconde modifiait profondément sa structure. Avant 1913, on n'y trouvait aucune trace de parti direct : nul lien individuel n'unissait au parti les membres d'un syndicat adhérent. Désormais, au contraire, la « cotisation politique » constitue un lien de cette nature : on peut distinguer, à l'intérieur du syndicat, les adhérents du parti (ceux qui paient la cotisation politique) et les autres (ceux qui refusent de la payer). Cependant, cette adhésion a un caractère presque automatique : qui ne dit mot consent ; le nouveau membre d'un syndicat, qui ne proteste pas, se trouve inclus dans le parti. Une réforme capitale a été réalisée à cet égard par le *Trade-Union Act* de 1927, voté par les conservateurs à la suite d'une tentative (avortée) de grève générale. La règle posée en 1913 est renversée : qui ne dit mot refuse ; seuls sont astreints à payer la cotisation politique les membres des syndicats qui l'ont formellement acceptée. Dans ce système, le parti prend un caractère réellement direct : l'acte du nouveau syndiqué déclarant par écrit qu'il accepte de payer la cotisation politique équivaut à une adhésion individuelle au parti. Il est même plus net et plus précis que l'engagement exigé par beaucoup de partis pour l'entrée d'un nouveau membre. À ce stade, on peut considérer que le *Labour* était beaucoup plus proche d'un parti de type classique que du système purement fédératif établi à son origine. Mais, depuis 1946, les travaillistes ont fait abroger le *Trade-Union Act* de 1927 et rétablir le système antérieur. La procédure dite du *contracting out* a été remise en vigueur : le simple silence du syndiqué

suffit pour qu'il paie la cotisation politique, dont une déclaration expresse peut seule le libérer. On s'est rapproché de la structure indirecte.

La réforme accomplie en 1918 dans les statuts du parti en a écarté durablement à un autre point de vue. À côté des affiliations collectives des syndicats, coopératives et autres groupements socialistes, le *Labour* admet désormais les affiliations individuelles d'hommes et de femmes n'adhérant pas aux organisations précédentes. Ainsi une véritable communauté partisane directe s'est établie à côté des communautés syndicales et corporatives unies au parti par des liens fédéraux. Son importance n'a cessé de croître : avec ses 729 624 membres individuels[5], le *Labour* est aujourd'hui le plus puissant parti socialiste d'Europe, abstraction faite de l'appui des *Trade-Unions* (fig. 1). Cependant, ces derniers continuent à détenir une forte majorité dans les organismes directeurs du parti, à tous les échelons.

Cette évolution d'une structure indirecte vers une structure directe se retrouve beaucoup plus accentuée, dans le Parti socialiste de Belgique, qui a subi une transformation profonde en 1945. Le changement d'articulation a entraîné d'ailleurs un changement de titre, le vieux POB (Parti ouvrier belge) s'appelant désormais PSB (Parti socialiste belge). Sous sa première forme, il se présentait comme une fédération de coopératives, de syndicats, de mutualités et de ligues socialistes (jeunesses socialistes, groupes culturels, etc.), un peu analogue au *Labour,* malgré des différences notables. La première place était tenue par les coopératives et non par les syndicats. Avant la naissance du parti, ceux-ci ne disposaient pas d'une organisation puissante ; cette dernière avait été créée par le parti au lieu de l'engendrer lui-même : le développement du parti, appuyé sur les coopératives, avait donné l'impulsion au mouvement syndical. Aussi les syndicats n'avaient pas d'organisation centrale solide en dehors du parti, sinon la Commission générale dont le nom modeste indiquait le rôle secondaire. En principe, tous les syndiqués étaient membres du parti et inversement. La double affiliation tendait d'ailleurs à la triple et même quadruple affiliation, le syndiqué-partisan devant entrer dans les coopératives et mutuelles du parti. Cependant, la coïncidence n'était point parfaite entre ces divers groupes : tous les coopérateurs n'étaient pas syndiqués, ni tous les syndiqués mutualistes ; de plus, les membres des « ligues socialistes » restaient parfois en dehors des syndicats.

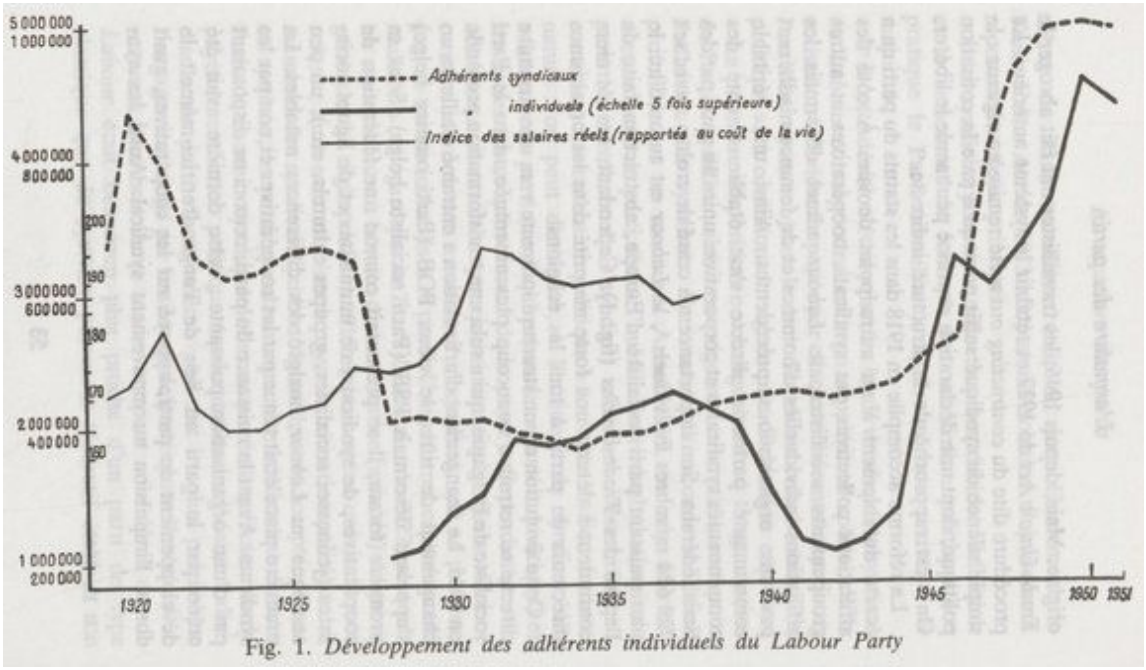


Fig. 1. *Développement des adhérents individuels du Labour Party*

Fig. 1. *Développement des adhérents individuels du Labour Party*

D’un autre côté, la cellule élémentaire du parti n’était pas formée par les délégués des groupes composants (syndicats, coopératives, mutuelles), mais par leurs membres eux-mêmes : la « ligue ouvrière » locale réunissait tous les adhérents du parti. On peut rapprocher cette structure de celle du Parti ouvrier social-démocrate de Suède : peuvent adhérer à la section locale *(arbetarekommun)* soit des individus, soit des groupements — en pratique : syndicats, coopératives, etc. Les dirigeants de la section sont élus en assemblée générale par l’ensemble des membres, quel que soit leur mode d’adhésion, et sans représentation séparée des divers groupes composants : l’organisation est beaucoup moins indirecte que celle du *Labour.* Depuis 1945, celle du POB l’est encore moins : les syndicats s’étant séparés de lui (sous la pression communiste), il s’est réorganisé avec affiliations individuelles, sur le modèle des autres partis socialistes continentaux. Malgré tout, ses nouveaux statuts prévoient l’adhésion collective des « groupes économiques, sociaux et culturels décidés à associer leurs efforts à ceux du parti » ; des commissions paritaires doivent assurer leur liaison avec les organismes du parti, aux différents échelons. En fait, la lutte contre Léopold III a permis un nouveau rapprochement entre le parti et les syndicats, groupés avec les coopératives et les mutuelles au sein du « Comité national d’action commune ». Une tendance très nette se dessine vers un retour aux structures antérieures.

Entre 1921 et 1945, le Parti catholique belge a fourni l’exemple d’une structure indirecte, à la fois différente de celle du *Labour* et de celle du POB. Au lendemain de la guerre de 1914, le développement des tendances démocrates-chrétiennes avait affaibli la vieille Fédération des cercles catholiques, restée fort bourgeoise et conservatrice, et profondément divisé le parti. Pour rétablir son unité, au moins relativement, et donner plus de place aux catholiques sociaux et à leurs organisations, une réforme de structure fondamentale fut accomplie en 1921, qui fit reposer le parti sur les *standen,* c’est-à-dire sur les « états » sociaux (au sens où l’on prenait ce mot sous l’Ancien Régime, par exemple dans le terme « États généraux »). Sous le nom d’Union catholique, il réunit désormais quatre associations de base : l’ancienne Fédération des cercles catholiques, représentant la bourgeoisie conservatrice ; le *Boerenbond,* ligue de paysans flamands (qui se doublera en 1931 de l’Alliance agricole wallonne) ; la Ligue nationale des travailleurs chrétiens, englobant des syndicats ouvriers, des coopératives et des mutualités ; enfin, la Fédération des classes moyennes, unissant artisans

et commerçants. Chacun de ces groupes envoyait six représentants au conseil général de l'Union catholique, qu'il présidait d'ailleurs à tour de rôle. L'influence du conseil général était faible : il n'avait guère qu'un pouvoir de proposition et d'arbitrage. Sa fonction essentielle était de parvenir à un accord entre les *standen* pour l'établissement des listes catholiques unifiées aux élections. Ainsi, nulle communauté partisane réelle n'existait, ni à l'échelon des membres, ni à celui des dirigeants. L'adhésion directe au parti n'était pas possible, mais seulement l'adhésion à l'un ou l'autre des *standen*.. Le conseil général du parti n'était qu'une sorte de diète formée des représentants des *standen*, au moins sous sa forme primitive. Cependant, il prit progressivement un caractère plus autonome, par la création d'un président permanent, par l'introduction de personnalités non déléguées par les *standen* et par l'octroi d'un véritable pouvoir de décision : c'était un premier pas, petit d'ailleurs, vers l'établissement d'une communauté partisane directe à l'échelon supérieur.

Du Bloc catholique belge de 1921-1939, on peut rapprocher l'actuel Parti populaire autrichien. Il est composé de trois groupements à base professionnelle, l'un pour les paysans *(Bauernbund)*, le second pour les travailleurs et les employés *(Arbeiter-und Angestelltenbund)*, le troisième pour les classes moyennes *(Wirtschaftsbund)*. D'autres associations sont fédérées aux précédentes, notamment le *Jugendbewegung*, des groupes culturels et sportifs, etc. Cependant, les *Bund* du Parti populaire autrichien sont beaucoup moins autonomes que les *standen* du Bloc catholique belge. Ceux-ci étaient seulement reliés à leur sommet, par un directoire commun à pouvoirs très faibles et à structure confédérale. Ceux-là sont coordonnés à tous les échelons, au moyen d'organes complexes et hiérarchisés, à prérogatives très importantes, dont les membres ne sont pas uniquement des représentants de chaque *Bund*. On peut se demander s'il ne s'agit pas de la subdivision en sections corporatives d'une communauté politique unique, au lieu de la juxtaposition de communautés indépendantes pour une action politique : dans ce cas, on se trouverait plus près d'un parti direct que d'un parti indirect. Mais cette interprétation n'est pas exacte : chaque *Bund* est indépendant au point de vue économique et financier, comme les *standen* ; comme eux également, il est doté d'une personnalité juridique propre. Au sein du groupe parlementaire populiste, on peut distinguer nettement les députés de chaque *Bund* (ce qui n'était pas toujours le cas dans le Bloc

catholique belge). Il s'agit bien d'un parti indirect : mais son organisation est plus complète et plus perfectionnée.

FACTEURS DE STRUCTURE INDIRECTE

Les partis directs constituent la règle, et les partis indirects l'exception : c'est-à-dire que les premiers sont beaucoup plus répandus que les seconds. Il est donc intéressant de rechercher les facteurs qui poussent un parti à adopter une structure indirecte, au lieu de suivre la voie classique de la structure directe. Mais la définition de schémas généraux est ici difficile. Très souvent, des circonstances politiques particulières jouent un rôle essentiel en la matière. Par exemple, la rupture organique des syndicats et du Parti socialiste en Belgique, limitant son caractère indirect, est la conséquence de l'influence des communistes dans les syndicats en 1945, qui les a poussés à se donner une organisation autonome (la FGTB). En France, au contraire, cette influence a entraîné une scission syndicale, et la nouvelle centrale non communiste (la CGT-FO) s'est trouvée beaucoup plus liée au Parti socialiste que l'ancienne. De même, le rapprochement des syndicats et du Parti socialiste belge en 1950 a été le résultat d'un événement politique local : la question royale ; le Comité d'action commune, créé pour la lutte contre Léopold III, lui a survécu, pour devenir l'instrument d'une collaboration permanente. On voit que le dégagement de règles générales se heurte à de grandes difficultés.

Certes, des influences doctrinales ont probablement joué un rôle dans l'adoption de la structure indirecte. Il est tentant de rapprocher le caractère indirect de certains partis catholiques des doctrines corporatives de la démocratie chrétienne, inspirée des encycliques *Rerum Novarum* et *Quadragesimo Anno.* La filiation paraît d'autant plus nette pour le Parti populaire autrichien, par exemple, que ces doctrines corporatives ont eu précisément une influence profonde en Autriche, avant l'*Anschluss,* où elles ont servi de base à l'organisation officielle de l'État. Cependant, des conclusions hâtives seraient ici prématurées, comme partout. La plupart des grands partis sociaux chrétiens actuels, notamment en France, en Allemagne et en Italie, ont une structure directe. Il est probable que la volonté d'imiter les partis socialistes et d'emprunter leurs méthodes a joué un rôle plus grand que les doctrines corporatives : tous les partis catholiques

contemporains sont plus ou moins liés à des organisations de syndicats chrétiens, comme les partis socialistes aux syndicats laïcs.

Dans ces derniers, la tentation serait encore plus grande de rattacher la structure indirecte aux doctrines du parti. La conception marxiste du parti, expression politique d'une classe, ne définit-elle pas exactement la structure du Parti travailliste ? Mais le fait que le *Labour* soit précisément le moins attaché aux enseignements de Marx, de tous les partis socialistes, suffit à écarter cette explication. Dans l'ensemble, le caractère de participation indirecte se retrouve surtout dans les partis socialistes nordiques, où les doctrines marxistes jouent un rôle assez faible, tandis que les partis socialistes latins (notamment la SFIO), dominés par des préoccupations plus idéologiques, sont organisés sur une base directe. Il faut retourner sans doute l'explication : la structure syndicale du *Labour* et des partis semblables explique leur orientation concrète, réformiste et peu doctrinale, au lieu que la structure politique directe du Parti socialiste français et de ses émules les a tournés vers les questions théoriques. Ce n'est pas le marxisme qui a conduit à la structure syndicale, mais la structure syndicale qui a écarté du marxisme, en donnant le pas aux préoccupations de réformes immédiatement efficaces sur le souci d'une transformation globale de la société.

Plus que les doctrines, le tempérament national a sans doute influé sur l'adoption d'une structure indirecte. On ne rencontre guère de partis indirects dans les pays latins, mais seulement dans les pays nordiques, anglo-saxons et germaniques. En Belgique, où les deux principaux partis ont adopté simultanément l'organisation indirecte à une époque de leur histoire, il semble que celle-ci ait été plus forte en Flandre qu'en Wallonie : ne peut-on voir l'influence d'un instinct corporatif assez puissant dont l'histoire des Flandres permet de déceler pas mal de traces ? Le système électoral paraît avoir également joué un rôle dans ce domaine. On verra que l'absence de suffrage universel, en freinant le développement des partis socialistes au profit des syndicats ou des coopératives, a sans doute favorisé l'intervention de ceux-ci dans la structure de ceux-là. D'un autre côté, le scrutin de liste a peut-être favorisé en Belgique et en Autriche l'organisation fédérale des partis catholiques sur la base des *standen* et des *Bund*, en permettant à chacun de ces derniers le choix de ses propres délégués sur la liste commune : un système uninominal les aurait forcés à s'entendre partout sur un candidat unique, et inclinés à la fusion réciproque.

Malheureusement, toutes ces explications demeurent fragmentaires, superficielles et largement hypothétiques.

L'analyse peut être poussée plus loin, à condition de la cantonner dans le seul domaine des partis socialistes. Au début du siècle, la lutte fut assez vive entre les partis « travaillistes » (à structure indirecte) et les partis proprement « socialistes » (à structure directe). Souvent, les deux types coexistèrent dans un même pays (par exemple en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Belgique, en Angleterre) : mais les partis socialistes finirent généralement par disparaître au profit des partis travaillistes. Ailleurs, des partis purement socialistes, à structure directe, naquirent seuls, cependant que les syndicats conservaient une organisation autonome, maintenue en dehors de l'action politique. La structure indirecte semble ici le résultat de l'antériorité du développement des syndicats par rapport à celui du parti, la situation inverse entraînant au contraire la structure directe. Dans certains pays, par suite de l'absence de suffrage universel (Belgique et Pays nordiques), ou des conditions particulières de la lutte électorale *(two parties system,* en Angleterre), aucune représentation parlementaire du prolétariat n'était possible, ni aucune influence électorale, sinon locale, à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}. Par conséquent, l'action ouvrière s'est d'abord développée sur le terrain professionnel, par le moyen des syndicats ou des coopératives, qui sont devenus puissants et organisés *avant* l'existence de partis socialistes. Quand l'évolution politique et électorale a permis la naissance de ceux-ci, l'organisation professionnelle préexistante leur a fourni un cadre tout trouvé, en même temps qu'un appui solide : d'où la tendance à la structure indirecte. L'exemple de l'Angleterre est ici frappant, où les *Trade-Unions* avaient acquis une puissance considérable dès la fin du XIX^{e} siècle : en 1895, ils réunissaient 1 500 000 syndiqués, groupant le cinquième du nombre total des ouvriers adultes. A la même époque, le Parti indépendant du travail, fondé par Keir Hardie, ne recueillait que 45 000 voix et pas un seul siège de député, à cause du système des deux partis. Seule, l'organisation syndicale permettait de constituer un parti politique puissant, capable de prendre place entre les deux géants, libéral et conservateur.

En Suède et en Belgique, l'absence de suffrage universel empêchait l'expression politique de la classe ouvrière par le moyen d'un parti. Au contraire, l'action syndicale et coopérative permettait d'améliorer la condition des travailleurs. D'où le développement de la première en Suède,

de la seconde en Belgique. Dans les deux pays, le combat politique pour le suffrage universel a été conduit avec une arme professionnelle : la grève (grèves générales de 1891 et 1893, en Belgique ; de 1902 et de 1908, en Suède). Le Parti socialiste était donc poussé naturellement à s'édifier sur la base des organisations de classe existantes, et à prendre une structure indirecte. On a déjà défini celle du Parti ouvrier belge, reposant sur les coopératives ; en Suède, les syndicats ont décidé d'adhérer à la social-démocratie en 1898 : d'abord obligatoire pour tous les syndicats, cette affiliation est devenue facultative en 1900 ; une clause permettant le retrait individuel des syndiqués par déclaration écrite expresse a été ensuite introduite en 1908, ce qui donne au parti une structure proche de celle du *Labour.*

En France, au contraire, le suffrage universel permettait une intervention politique de la classe ouvrière au moment où le développement du syndicalisme était freiné par des entraves (légales ou autres) nées des souvenirs de la Commune. Le Parti ouvrier français de Jules Guesde fut créé en 1879 ; la Confédération générale du travail, en 1902 seulement : la structure syndicale du parti n'était pas possible, parce que l'organisation du parti a précédé celle des syndicats. Quand cette dernière s'est fortifiée, elle a trouvé en face d'elle un parti socialiste déjà puissant, qu'elle jugeait trop parlementaire, trop doctrinaire et trop « bourgeois », mais qu'elle ne pouvait concurrencer à moins de diviser la classe ouvrière : ce qui l'a naturellement rejetée vers une action purement professionnelle. Dans d'autres pays, par exemple l'Allemagne, le parti est arrivé à un tel degré de développement par rapport aux syndicats que ceux-ci ont pris un caractère assez nettement subordonné, devenant presque l'instrument du parti : c'est la situation inverse de l'Angleterre, où le parti est l'instrument des syndicats. En Belgique, la situation était à peu près semblable jusqu'en 1945 : les syndicats se sont développés à l'intérieur du parti, comme une sorte d'organisme annexe, les coopératives ayant fourni les premiers éléments de base de la structure indirecte.

Il serait tentant de généraliser ces observations et de poser un schéma sociologique général : quand les syndicats ou les coopératives sont nés avant le Parti socialiste, la tendance naturelle de celui-ci a été de s'organiser dans leur cadre, sur la base d'une participation indirecte ; au contraire, si le parti est né avant les syndicats, il a suivi la voie classique de la participation directe (les syndicats tendant, soit à l'autonomie, soit à la dépendance vis-à-

vis du parti, suivant la puissance de celui-ci au moment de leur apparition). Sous la forme absolue d'une loi sociologique, ces conclusions sont fausses. Prises au contraire comme l'expression d'une tendance de base, qui se compose avec beaucoup d'autres facteurs susceptibles d'en atténuer ou d'en supprimer les résultats, elles paraissent susceptibles de fournir un principe d'explication.

Les éléments de base

Un parti n'est pas une communauté, mais un ensemble de communautés, une réunion de petits groupes disséminés à travers le pays (sections, comités, associations locales, etc.) liés par des institutions coordinatrices. Le terme « éléments de base » désigne ces cellules composantes de l'organisme partisan. L'opposition des partis directs et des partis indirects se plaçait sur un plan horizontal ; la notion d'éléments de base se réfère à un plan vertical. Chacun des groupes corporatifs ou professionnels qui composent un parti indirect est lui-même une réunion d'« éléments de base » : syndicats, coopératives, guildes du *Boerenbond*, ligues locales des classes moyennes, etc. ; mais ceux-ci n'ont pas une nature politique : le parti n'apparaît que par leur agglomération, soit au sommet seulement, soit aux différents échelons. On ne confondra pas d'autre part les « éléments de base », cellules-mères du parti, et les « organismes annexes », institutions qui gravitent autour de lui, soit pour réunir des sympathisants, soit pour renforcer l'attachement des adhérents : mouvements de jeunesse, organisations féminines, ligues sportives, institutions culturelles, etc. La distinction n'est d'ailleurs pas toujours facile entre ceux-ci et les communautés professionnelles ou corporatives dont la réunion forme les partis indirects : les syndicats, par exemple, sont tantôt des organismes annexes d'un parti direct, tantôt une branche d'un parti indirect. Seule, une analyse générale de la structure d'un parti permet de distinguer les deux hypothèses.

Les éléments de base de chaque parti ont une structure originale. Le comité radical-socialiste français, la section de la SFIO, les comités et les agents électoraux des partis américains, les cellules des partis communistes, les « faisceaux » du parti fasciste italien : toutes ces institutions sont profondément différentes les unes des autres. Chaque parti a sa propre

structure, qui ne ressemble guère à celle des autres. On peut malgré tout distinguer quatre grands types d'éléments de base, auxquels on arrive à rattacher la plupart des partis existants : le comité, la section, la cellule et la milice.

LE COMITÉ

Ce terme désigne à peu près la même réalité que celui de *caucus* dans la terminologie anglo-saxonne. Le comité se définit d'abord par son caractère restreint. Il ne réunit qu'un petit nombre de membres, sans chercher à s'accroître. Il ne développe aucune propagande en vue d'étendre son recrutement. D'ailleurs, il ne fait pas d'adhérents à proprement parler, car ce groupe restreint est aussi un groupe fermé ; n'y entre pas qui veut : on n'y pénètre que par une sorte de cooptation tacite ou par une désignation formelle. Malgré cette faiblesse numérique, le comité peut disposer néanmoins d'un grand pouvoir. Sa force ne repose pas en effet sur la quantité de ses membres, mais sur leur qualité. Il constitue un groupement de notables, choisis en raison de leur influence.

Le comité fonctionne dans une aire géographique assez grande, qui correspond généralement à la circonscription électorale principale. En France, les comités agissent essentiellement dans le cadre de l'arrondissement, qui fut la division politique fondamentale sous la III^{e} République. En Amérique, ils sont surtout importants à l'échelon du comté, à l'intérieur duquel se déroulent les élections aux principaux postes administratifs pourvus par le *spoil system.* D'un autre côté, l'activité du comité est saisonnière : elle atteint son maximum en période d'élections, pour se réduire considérablement dans l'intervalle des scrutins. En somme, le comité a un caractère semi-permanent : ce n'est plus une institution occasionnelle, née pour une seule campagne électorale et morte avec elle ; mais ce n'est pas encore une institution totalement permanente, semblable aux partis modernes pour qui l'agitation et la propagande ne cessent jamais.

Derrière ces traits généraux, on peut distinguer plusieurs types de comité. D'abord le comité « direct » et le comité « indirect ». Les comités radicaux-socialistes français fournissent un bon exemple de la première notion. Ils réunissent des notables choisis en raison de leurs qualités individuelles et de leur rayonnement personnel : commerçants influents, moyens propriétaires ruraux, notaires ou médecins de campagne ou de petites villes,

fonctionnaires, professeurs et instituteurs, avocats, etc. Aucun d'eux ne représente formellement une classe ou un groupement : ils ne sont point des délégués, mais des personnalités. Leur sélection ne repose d'ailleurs sur aucune règle précise : elle est le fruit d'une sorte de cooptation tacite. Considérons au contraire un comité du *Labour Party* dans une circonscription électorale, avant l'existence de membres individuels : il se composait de membres élus respectivement par les branches locales des *Trade-Unions,* les *Trade-Councils,* les sociétés socialistes, les organisations coopératives, etc. Cet élément de base du Parti travailliste était formé par la réunion des délégués des éléments de base locaux de chacune des communautés dont la réunion constituait le parti : il s'agissait d'un comité « indirect ». Si différent qu'il soit du comité radical français, type de comité « direct », il se rapproche de lui par les éléments généraux que nous avons définis tout à l'heure. Chacun de ses membres a le caractère d'un « notable », non plus à cause de sa personnalité, mais à cause de la délégation expresse qu'il a reçue. Cela traduit un abandon de la conception d'élites traditionnelles, dégagées par la naissance ou la sélection naturelle, au profit d'une conception d'élites « institutionnelles », mises en place par la confiance des masses organisées.

À ces comités de notables, on pourrait opposer les comités de « techniciens », composés de gens choisis moins en raison de leur influence personnelle que de leur connaissance des moyens qui permettent une action électorale : par exemple, les comités des partis américains. Cependant, les techniciens se rencontrent moins à l'intérieur du comité lui-même qu'au niveau des agents électoraux, représentants du comité dans des cadres locaux plus étroits, où ils permettent à son influence de descendre jusqu'à la base du pays. En France, les comités formés au niveau de l'arrondissement cherchent à posséder un agent dans chaque commune. Aux États-Unis, les comités constitués au niveau du comté ou de la cité coordonnent l'action des *captains* à l'intérieur des *precincts* (il y a environ 3 000 comtés et 140 000 *precincts).* On ne confondra pas ces agents électoraux avec les propagandistes bénévoles qui aident les comités du parti pendant les campagnes électorales, par exemple les *canvassers* en Angleterre : ceux-ci correspondent à la notion de « sympathisant », que nous préciserons plus loin ; ceux-là constituent un élément de l'armature même du parti.

Une analyse détaillée du rôle et de la situation des agents électoraux serait très utile. Ils sont rarement de véritables fonctionnaires du comité,

rétribués par lui et travaillant à *full time* pour son compte. Ils ne sont pas non plus des aides purement bénévoles, semblables aux sympathisants dont nous venons de parler. Généralement, ils occupent une situation intermédiaire, tirant du parti certains avantages matériels, mais conservant aussi une profession privée qui leur donne une certaine indépendance. Aux États-Unis, cependant, les *captains* sont parfois entièrement rémunérés par le parti, soit directement, soit indirectement (le parti leur attribuant un poste administratif plus ou moins fictif, qui leur permet de travailler pour lui). On a souvent noté la place de choix prise par les débitants de boissons dans la cohorte des agents électoraux. Quel lieu est plus propice à la propagande politique que le bar, la taverne ou le *pub* où l'on vient se reposer en même temps que se rafraîchir, où l'on peut se retrouver à plusieurs et discuter librement ? Qui est mieux placé que le patron pour mener cette discussion et répandre ses idées ? Avec un peu de psychologie, il est capable d'exercer une grande influence : les partis le savent, qui s'efforcent de l'attirer à eux. Le bistrot tend à devenir l'agora des démocraties modernes.

Les comités constituent un type archaïque de structure des partis politiques. Ils forment l'organisation normale des partis dans un régime de suffrage censitaire, ou dans un système de suffrage universel encore à ses débuts. Si l'on met à part les comités indirects, en effet, les autres réunissent les élites sociales traditionnelles : par leur composition comme par leur structure (faible organisation collective, prédominance des considérations individuelles), ils traduisent l'influence de la grande ou de la petite bourgeoisie. Pour parler le langage marxiste, ils sont l'expression politique normale de la classe bourgeoise. À la fin du XIX^{e} siècle en Europe, en schématisant un peu, on serait conduit à distinguer deux types de comités : les uns, qui correspondent aux partis conservateurs, groupent des aristocrates, de grands industriels, des banquiers, voire des ecclésiastiques influents ; les autres, qui correspondent aux partis libéraux ou radicaux (au sens français du terme), se composent de commerçants et industriels moyens, de fonctionnaires, de professeurs, d'avocats, de journalistes, d'écrivains.

Normalement, les partis de régimes censitaires du XIX^{e} siècle ne sont pas autre chose que des fédérations de comités. La filiation est d'ailleurs visible entre ceux-ci et les comités électoraux de la préhistoire partisane. Il a suffi que ces derniers cessent d'être composés *ad hominem* pour chaque scrutin, qu'ils survivent à l'élection et acquièrent une relative permanence, pour

devenir des comités de parti proprement dits. Il n'est pas toujours facile de dire où commencent les uns et finissent les autres.

L'avènement du suffrage universel n'a pas entraîné la disparition immédiate du système de comités, dans tous les pays. Tant que les masses populaires n'ont pu créer elles-mêmes leurs propres organisations (syndicales ou politiques) elles ont agi dans les cadres antérieurs. Les comités ont donc cherché le moyen de les influencer, notamment en multipliant les agents électoraux. Cela traduit un effort, parfois inconscient, pour imposer aux masses populaires des structures anciennes, pour les maintenir dans un rôle passif malgré le suffrage universel, pour limiter les conséquences politiques de ce dernier. Cependant, l'efficacité supérieure des techniques d'encadrement directement adaptées aux masses (par exemple le système de la section) a le plus souvent entraîné la décadence des comités.

Mais celle-ci n'est pas générale. Tout d'abord, le système des comités indirects a rajeuni la vieille organisation des partis, et lui a permis de s'adapter de façon satisfaisante à la nouvelle structure sociale. En remplaçant les notables bourgeois, issus de la naissance ou de la propriété, par des représentants mandatés par les organisations ouvrières, syndicales ou coopératives, il a permis d'organiser, dans le cadre des comités, d'authentiques partis populaires, reposant véritablement sur les masses, tel le Parti travailliste britannique. Il faut reconnaître, cependant, que ce cadre lui-même s'est alors profondément transformé : la différence de structure est immense entre les vieux comités conservateurs ou libéraux du XIX^{e} siècle anglais et les comités du *Labour ;* les comités indirects présentent un caractère nettement aberrant, par rapport au type classique du comité. Malgré l'évolution démocratique, celui-ci occupe toujours une place très importante dans la structure actuelle des partis politiques. On peut citer le cas des partis de droite dans la plupart des pays du monde, et le cas particulier des partis américains. Celui des premiers est tout à fait naturel. La bourgeoisie qu'ils représentent répugne à l'encadrement et à l'action collective que supposent les sections et les cellules. Elle repose toujours sur la reconnaissance des élites traditionnelles qui résultent de la naissance ou de la libre concurrence. Il est donc naturel qu'elle trouve toujours son expression politique dans le cadre des comités. Cette attitude est commune à la grande bourgeoisie conservatrice et à la petite bourgeoisie, qui fut libérale et progressiste au début du siècle, mais qui tend à s'aligner sur la

précédente. Le Parti conservateur anglais, les partis libéraux et conservateurs de l'Europe nordique, les partis de droite et le Parti radical français (malgré la tentative de rénovation de 1955-1957) sont toujours organisés sur la base des comités. Certains d'entre eux ont tenté vainement d'adopter le système de la section ; celui-ci ne correspond pas à leur infrastructure sociale.

Aux États-Unis, les deux grands partis sont dans le même cas, pour autant qu'on puisse les comparer à des partis européens. Cette assimilation demeure fausse sur beaucoup de points. Les partis américains sont avant tout des machines électorales, qui assurent la désignation des candidats dans des sortes de préscrutins officiellement organisés par les lois des États relatives aux « conventions » ou aux « primaires » : ils constituent à cet égard des organismes tout à fait originaux (cf. plus loin, p. 478). D'autre part, ils ne revêtent pas le caractère de groupements idéologiques ou de communautés de classe : à travers l'immense territoire de l'Union, chacun d'eux réunit des gens d'opinions très différentes et de situations sociales très diverses. Il s'agit au fond d'équipes de techniciens de la conquête des suffrages et des postes administratifs pourvus par le *spoil system* : techniciens souvent interchangeables d'ailleurs (les *captains* mettent parfois leur compétence au service du parti rival, comme un ingénieur qui changerait de patron). Mais ces préoccupations et ces caractères ne sont pas absents des partis européens : la différence est dans les méthodes plutôt que dans le but. D'un autre côté, on retrouve dans les partis américains des traces de l'encadrement politique et parlementaire qui caractérise leurs congénères du Vieux-Continent : ici encore, l'opposition n'est pas absolue. La comparaison demeure donc possible, dans une certaine mesure.

Sous ces réserves, on peut considérer les partis américains comme formés sur la base du comité : il faudrait distinguer d'ailleurs les comités officiels, hiérarchisés, depuis les comités de comtés, de *wards*, ou de cités jusqu'au comité national, et les comités officieux constitués par les *bosses* et les *machines.* Il s'agit toujours de petits groupes de notables dont l'influence personnelle importe plus que le nombre ; et de notables recrutés par une sorte de cooptation à l'intérieur de la *machine*, conformément au système classique des comités directs. Le fait que ces notables appartiennent souvent à une espèce particulière, le politicien professionnel, ne change rien à la chose. Ainsi, les partis américains ont une structure d'ensemble très archaïque. S'ils ont développé les agents électoraux et accentué le caractère

technique du comité, ils ont conservé le vieux cadre politique de la démocratie bourgeoise. L'explication de ce phénomène mériterait une étude approfondie. Le problème n'est pas de rechercher pourquoi les partis américains n'ont pas remplacé les comités par des sections ou des cellules, car l'expérience prouve que très peu de partis dans le monde ont transformé leurs structures dans ce domaine : les vieux partis européens demeurent fidèles au comité comme leurs congénères d'outre-Atlantique. Le vrai problème est de savoir pourquoi le suffrage universel et l'entrée des masses dans la vie politique des États-Unis n'ont pas provoqué la naissance d'un parti de gauche à structure moderne. C'est le problème de l'inexistence en Amérique d'un grand parti socialiste, qui paraît tenir à l'absence de conscience de classe chez l'ouvrier américain, à son individualisme profond — Lénine dirait : à son caractère « petit-bourgeois ». La structure archaïque des partis américains semble ainsi la conséquence du conservatisme essentiel de la politique américaine (au sens européen du terme). Au fond, les deux grands partis américains se situeraient à droite ou au centre dans la géographie parlementaire de l'Europe : qu'ils reposent encore sur les comités est donc conforme à la tendance générale que nous avons définie plus haut.

LA SECTION

En soi, le terme de « section » désigne un élément de base moins décentralisé que le comité : une section n'est qu'une partie d'un ensemble, dont l'existence séparée n'est pas concevable ; au contraire, le mot de comité évoque une réalité autonome, qui peut vivre isolée. De fait, on verra que les partis fondés sur les sections sont plus centralisés que les partis fondés sur les comités. Mais l'originalité profonde de la section est dans sa structure, et non dans son articulation avec les autres sections. À cet égard, on peut définir la section en l'opposant trait pour trait au comité. Celui-ci présente un caractère restreint, celle-là un caractère large : la section cherche à faire des adhérents, à multiplier leur nombre, à grossir ses effectifs. Elle ne dédaigne pas la qualité ; mais la quantité lui importe avant tout. Le comité constituait un groupe fermé, où l'on n'entrait que par cooptation ou délégation ; la section est largement ouverte. Pratiquement, pour y pénétrer, il suffit de le vouloir. Certes, la plupart des partis établissent des règles de patronage, définissent des conditions d'adhésion,

comme on le verra plus loin ; mais celles-ci demeurent généralement théoriques, au moins dans le système de la section (c'est moins vrai pour le système des cellules). Le comité réunissait seulement des notables, choisis en raison de leur influence ; la section fait appel aux masses.

Elle cherche d'ailleurs à garder le contact avec elles : d'où sa base géographique souvent plus étroite que celle du comité. En France, par exemple, les comités fonctionnent surtout au niveau de l'arrondissement ; les sections sont constituées dans le cadre de la commune. Dans les grandes villes, elles tendent même à se multiplier sur la base du quartier. Certains partis (mais pas tous) admettent également à l'intérieur de la section des subdivisions plus petites qui permettent un encadrement plus précis de ses membres : organisations de « blocks » et d'immeubles des partis socialistes allemand et autrichien ; « groupes » du Parti socialiste français. Cependant, on peut noter une certaine méfiance à l'égard des subdivisions trop petites, génératrices de rivalités et de désordre : ainsi, les statuts du Parti socialiste français, unifié en 1905, affirmaient-ils la primauté de la section sur le « groupe », en refusant à celui-ci toute autonomie, afin de réagir contre les disputes entre groupuscules, qui avaient affaibli les partis socialistes antérieurs. Enfin, la permanence de la section s'oppose à la semi-permanence du comité. En dehors de la période électorale, celui-ci vit une phase d'hibernage, où ses réunions ne sont ni fréquentes, ni constantes. Au contraire, l'activité de la section, évidemment très grande aux temps électoraux, demeure importante et surtout régulière dans l'intervalle des scrutins. Les sections socialistes se réunissent généralement tous les mois ou tous les quinze jours. La réunion n'a pas d'ailleurs le même caractère que celle du comité : il ne s'agit pas seulement de tactique électorale, mais aussi d'éducation politique. Des orateurs du parti viennent traiter des problèmes devant les adhérents de la section ; leur exposé est généralement suivi d'une discussion. Certes, l'expérience prouve que les réunions ont une forte tendance à dévier sur les petites questions locales et électorales ; mais les partis font généralement des efforts méritoires pour réagir et pour donner une place assez grande aux débats de doctrine et d'intérêt général.

Comme la section constitue un groupe beaucoup plus nombreux que le comité, elle possède une organisation intérieure plus perfectionnée. Dans le comité, la hiérarchie est très élémentaire : généralement, l'influence personnelle d'un chef s'y dessine, et c'est tout. Celle-ci est parfois prédominante : aux États-Unis, le comité n'est souvent que l'entourage du

boss. Il y a parfois des fonctions et des titres officiels : président, vice-président, trésorier, secrétaire, archiviste. Mais ils ne correspondent pas à une division du travail très rigoureuse ; il faut y voir plutôt des distinctions honorifiques (celle de président jouit d'un prestige particulier). Au contraire, la hiérarchie de la section est plus nette et la séparation des tâches plus précise. Il faut un bureau organisé pour diriger l'ensemble des adhérents, comprenant au minimum un secrétaire qui assure la convocation des membres et la mise au point de l'ordre du jour, et un trésorier qui se charge de la perception des cotisations individuelles. D'où l'établissement d'une procédure régulière de désignation du bureau — généralement l'élection, comme on le verra plus loin.

La section est une invention socialiste. Les partis socialistes qui se sont organisés sur une base purement politique et une structure directe l'ont naturellement choisie comme élément fondamental de leur action. Certains partis socialistes indirects l'ont également adoptée : par exemple, le groupe initial du Parti ouvrier belge était la « ligue ouvrière » locale, réunissant les syndiqués, les coopérateurs, les mutualistes, un grand nombre de membres appartenant simultanément à plusieurs organisations ; cette structure atténue le caractère indirect, et l'on se rapproche d'un parti direct possédant de multiples « organismes annexes » destinés à renforcer l'encadrement de ses adhérents. Le choix de la section par les partis socialistes était parfaitement naturel. Les premiers, ceux-ci ont cherché à encadrer les masses, à leur donner une éducation politique et à tirer de leur sein des élites populaires. La section correspondait à cette triple exigence. Face au comité, organe d'expression politique de la bourgeoisie, elle apparaissait l'organe normal d'expression politique des masses. Mais ces masses n'acceptaient pas toutes le socialisme : aussi, divers partis bourgeois ont-ils essayé de les attirer vers eux par les mêmes méthodes qui faisaient le succès des partis ouvriers. Dans beaucoup de pays, les partis du centre et même de droite ont ainsi transformé leur structure en remplaçant le comité par la section, comme élément de base. Presque tous les partis nouveaux ont suivi cette tactique, mais également beaucoup de partis anciens : exemple intéressant de contagion des structures.

Cependant, les effets de cette contagion demeurent limités. Dans la plupart des partis conservateurs ou centristes qui l'ont adopté, le système de la section demeure plus théorique que pratique. Généralement, la fréquence des réunions est très faible (une assemblée générale tous les ans, d'après les

statuts du Parti chrétien social belge ; cependant, sur 677 sections existant en Wallonie en 1948, 233 se réunissaient au moins une fois par mois)[6]. D'autre part, l'enregistrement des adhérents n'est guère contrôlé, ni régulière la perception des cotisations : de sorte qu'on ne sait plus exactement qui fait partie de la section, en dehors de son bureau et d'un petit noyau de fidèles. Ce dernier est souvent fort restreint, car l'absentéisme sévit sur une grande échelle : en fait, une assemblée de section ne diffère parfois pas beaucoup d'une réunion d'un comité, quant au nombre des présents. Au fond, le véritable élément de base du parti est ici le bureau de la section, qui se réunit régulièrement et assure le fonctionnement quotidien de l'organisation. Ledit bureau n'est pas autre chose qu'un comité d'un type un peu particulier : sous l'apparence de la section, c'est le vieux comité qui continue, à peine transformé, à peine rajeuni. Les dirigeants des partis déplorent généralement cet état de choses, sans bien se rendre compte qu'il est inévitable, parce qu'il tient à l'infrastructure sociale de leur groupement. La bourgeoisie, petite, moyenne ou grande, n'aime guère l'action collective ; elle estime d'autre part (à tort d'ailleurs) que son éducation politique est suffisante, et qu'elle n'a pas besoin des enseignements répandus dans les réunions de sections ; elle recrute en elle-même très difficilement les animateurs dévoués qui pourraient les rendre intéressantes ; ses mœurs et ses habitudes lui fournissent d'autres distractions que ces petits cercles politiques, qui sont au contraire assez appréciés de la classe ouvrière ; elle a d'autres occasions d'affirmer son importance sociale et conserve toujours un certain mépris pour la politique, au lieu que les masses populaires y voient un moyen d'ascension. Des motifs assez différents entraînent des conséquences semblables dans les classes paysannes, de sorte que le système de la section correspond surtout à la mentalité ouvrière. Bien entendu, ces considérations de psychologie sociale ont un caractère général et superficiel : les comportements varient suivant les pays, les races et les traditions. Il semble, cependant, qu'on retrouve partout des traces de cette orientation globale.

L'emprunt du système de la section par les partis conservateurs et centristes n'en a pas moins une signification sociologique intéressante. Si l'on met à part les soucis d'efficacité qui l'ont inspiré et l'espoir de parvenir ainsi à encadrer une part plus ou moins importante des classes ouvrières, son motif profond paraît être la volonté de « démocratiser » le parti, de lui donner une structure plus conforme aux doctrines politiques de l'époque.

Car il n’est pas douteux que le comité n’est pas démocratique (sinon sous sa forme indirecte, qui demeure exceptionnelle) : ce petit groupe fermé, composé de notables semi-cooptés, présente un caractère oligarchique évident. La section, ouverte à tous au contraire, où les dirigeants sont élus par les membres (au moins théoriquement), correspond aux exigences de la démocratie politique. Ainsi, la section constitue la structure « légitime » des partis, au sens sociologique du terme : est légitime une institution qui correspond aux doctrines dominantes d’une époque, aux croyances les plus répandues sur la nature et la forme du pouvoir. L’adoption de la section par des partis conservateurs a la même signification que l’adoption du suffrage universel et du régime parlementaire par des nations illettrées et féodales : un sacrifice aux idées du siècle, un hommage que le vice rend à la vertu (si l’on nomme vertu l’orthodoxie, et vice l’hétérodoxie). Elle n’a pas plus d’efficacité pratique : car les doctrines ne suffisent pas à garantir le fonctionnement des institutions, si ces dernières ne sont pas adaptées à l’infrastructure sociale qui les soutient.

Socialistes mis à part, les seuls qui ont pu faire vivre réellement la section sont généralement des partis catholiques ou des partis à tendance fasciste, ce qui confirme notre analyse précédente. La foi religieuse dans les premiers, la mystique nationaliste dans les seconds ont poussé les classes moyennes vers un encadrement politique qui leur répugne naturellement. Ces deux types de parti débordent d’ailleurs largement les frontières de classe, par leur doctrine même, et réussissent généralement à attirer vers eux une fraction plus ou moins grande des masses ouvrières. Des enquêtes approfondies montreraient sans doute que les sections à prédominance ouvrière y fonctionnent mieux que les sections à prédominance bourgeoise ou paysanne. L’analyse des partis socialistes confirmerait probablement ces résultats. On note chez eux une dégradation progressive du système de la section qui semble coïncider avec leur progressif embourgeoisement. Il serait intéressant d’entreprendre une série de monographies sur la vie d’une section socialiste depuis ses origines jusqu’à nos jours (malheureusement, les archives sont rarement conservées, et plus rarement encore suffisantes). On constaterait sans doute que son activité est beaucoup moins grande aujourd’hui qu’aux temps héroïques de 1900-1914. Cette dégradation de l’énergie correspondrait probablement à une évolution dans la structure sociale de la section : son caractère purement ouvrier s’atténuant peu à peu. À l’heure actuelle, dans la plupart des partis socialistes, les sections

« prolétariennes » paraissent avoir une vitalité supérieure aux sections « bourgeoises » ou mixtes.

LA CELLULE

Deux traits fondamentaux distinguent la cellule de la section : la base de groupement et le nombre de membres. Comme le comité, la section reposait sur une base locale : plus étroite pour celle-ci que pour celui-là, mais toujours géographique. Au contraire, la cellule repose sur une base professionnelle : elle réunit tous les adhérents du parti qui ont le même lieu de travail. On distingue ainsi des cellules d'usine, d'atelier, de magasin, de bureau, d'administration. Peu importe le domicile des adhérents : dans les grandes villes, où beaucoup d'entreprises emploient des salariés habitant la banlieue, les membres d'une même cellule peuvent présenter une assez grande dispersion locale. Celle-ci est plus importante encore dans certains cas particuliers, notamment celui des « cellules de bord » qui réunissent les marins d'un même bâtiment. Cependant, des cellules locales existent nécessairement à côté de cellules d'entreprises, soit pour réunir les ouvriers isolés (dans les partis communistes, il faut au moins trois adhérents dans une entreprise pour constituer une cellule), soit pour grouper les membres du parti qui ne travaillent pas dans une collectivité : artisans, médecins, avocats, commerçants et industriels, agriculteurs. La cellule locale ressemble à la section à cause de sa base géographique. Elle s'en distingue généralement par le caractère plus étroit de cette dernière : au lieu de sections communales, on trouve des cellules de village et de hameau, des cellules de quartier, des cellules de rues, des cellules d'immeubles (dans les villes à grandes unités d'habitation). Mais les cellules locales gardent toujours un caractère subsidiaire : la véritable cellule, c'est la cellule d'entreprise, qui réunit les membres du parti sur le lieu même du travail.

Par le nombre de ses adhérents, d'autre part, la cellule est un groupe beaucoup plus petit que la section. Dans une localité moyenne, une section dépasse normalement cent membres. On compte fréquemment des sections de plusieurs centaines d'adhérents, voire de plusieurs milliers. Au contraire, la cellule ne doit jamais atteindre la centaine : « Nous n'avons pas appris sans surprise que certaines de nos cellules dépassaient la centaine d'adhérents ; il est inutile de souligner combien il est impossible à de telles cellules de développer une action positive », disait M. Léon Mauvais dans

son rapport relatif aux problèmes d'organisation, au congrès du Parti communiste français de 1945[7].Il précisait un peu plus loin : « Il y a des cellules de 15 à 20 membres qui réalisent trois fois plus de travail que des cellules de 50 à 60 membres. » Ainsi, le nombre optimum est-il de 15 à 20 adhérents. Les statuts du Parti communiste ne fixent cependant aucun plafond déterminé, parce que le nombre d'adhérents n'est pas seul en cause, mais la possibilité de multiplier les directions. Diviser une cellule trop grande exige qu'on trouve un second secrétaire capable de remplir ces fonctions. M. Léon Mauvais l'explique fort bien, quand il déclare, dans le même rapport : « Dès que les conditions sont réunies pour créer deux directions, il faut décentraliser (= diviser) les cellules aux effectifs trop lourds. »

La nature et la dimension de la cellule lui donnent une emprise sur ses membres beaucoup plus grande que la section. Il s'agit d'abord d'un groupe absolument permanent, puisque formé sur le lieu même du travail, où se rencontrent quotidiennement les adhérents du parti. En dehors des réunions proprement dites, le contact entre ses membres est constant. A l'entrée ou à la sortie du travail, le secrétaire peut aisément diffuser les mots d'ordre, répartir les tâches, contrôler l'activité de chacun. Action d'autant plus forte que le nombre moyen des membres est peu élevé : dans une section de plusieurs centaines d'adhérents, les dirigeants ne peuvent ni connaître personnellement chacun, ni garder un contact suivi avec tous. Dans une cellule de 15 à 20 membres, cela ne présente pas de difficultés particulières. Il en résulte aussi que les membres des cellules se connaissent bien, et que la solidarité partisane est plus forte.

La nature professionnelle accroît encore celle-ci, en lui fournissant une base concrète et directe : les problèmes de l'entreprise, les conditions du travail, les salaires, sont un point de départ excellent pour une éducation politique solide. Certes, cela comporte un danger : que la cellule s'absorbe entièrement dans les revendications professionnelles et oublie les questions purement politiques — c'est-à-dire qu'elle fasse le travail normal d'un syndicat. Cette déviation « économiste » constitue la tentation permanente des cellules : à lire les rapports d'organisation dans les congrès du Parti communiste, on voit que beaucoup d'efforts sont nécessaires pour n'y pas tomber[8]. Mais, dans la mesure où l'on parvient à l'éviter, quelle base admirable pour la formation politique des masses ! La difficulté majeure à cet égard se trouve dans l'écart inévitable entre les principes et leur

application quotidienne. Si l'on présente aux masses populaires des idées générales, même très séduisantes, sans leur en montrer les conséquences directes, elles s'en détachent vite. Pour elles, en effet, la politique n'est pas un luxe, à la différence d'une grande partie de la bourgeoisie, surtout dans les pays latins qui aiment les idées pour les idées. Or, le groupement local dans le cadre de la section n'est pas favorable à cette liaison des principes et des réalités quotidiennes : la politique générale a peu de liens directs avec l'établissement du tout à l'égout, l'entretien des chemins vicinaux ou les querelles de personnes. Au contraire, elle a des liens étroits avec le montant des salaires, la stabilité de l'emploi, les conditions du travail, l'organisation de l'entreprise. Ces liens sont encore plus étroits si le parti professe la doctrine marxiste, pour qui la politique n'est qu'une superstructure de l'économie. S'il fait un effort constant pour rattacher chaque revendication particulière à un principe général, pour relier chaque problème spécial à l'ensemble de sa politique, pour replacer chaque question de détail dans le cadre de sa doctrine, il donnera à ses membres une formation d'une solidité sans égale ; il aura sur eux une emprise incomparable.

Certes, la portée de cette analyse est limitée. Elle vaut surtout pour les partis ouvriers : pour les autres, le cadre de la cellule affaiblirait la formation politique et l'attachement au parti, plutôt qu'il ne la renforcerait. La mentalité ouvrière (en Europe) considère les conditions de travail et de la vie professionnelle comme le résultat d'une action collective, de nature politique, parce qu'elle n'a effectivement réussi à les améliorer que par une action collective, de nature généralement politique. Au contraire, la bourgeoisie, les classes moyennes et la paysannerie ont tendance à considérer le travail et la vie professionnelle comme affaire privée, parce que leur progrès résulte essentiellement d'un effort individuel et personnel (la classe ouvrière américaine partage le même point de vue) ; l'évolution économique, qui pousse clairement au « dirigisme », n'a pas encore modifié profondément cette attitude, précisément parce que les classes moyennes et la paysannerie refusent de l'admettre. Pour les partis ouvriers eux-mêmes, les problèmes du travail ne sont pas la seule base de la vie politique. Beaucoup d'autres facteurs entrent en jeu, et notamment la passion, la mystique et la foi. Malgré tout, le cadre de la cellule demeure très solide, d'autant plus qu'il permet aussi de relier à la marche de l'entreprise les problèmes politiques en apparence les plus éloignés de la vie

professionnelle : il permet par exemple la grève politique, soit directement, soit par le contrôle des syndicats.

Notons enfin que la cellule convient parfaitement à l'action clandestine. La section s'y prête mal, car on s'y heurte aux difficultés majeures de l'action secrète : la convocation de chaque membre et le choix d'un lieu de réunion. Dans la cellule, ces difficultés se peuvent aisément tourner : les membres se rencontrant tous les jours, sur le lieu du travail, il est facile de les « contacter » à tout moment et il n'est presque jamais nécessaire de les réunir en groupe. On peut facilement faire circuler des mots d'ordre, organiser des petits conciliabules à l'entrée et à la sortie des entreprises : il suffit de multiplier les cellules, en donnant à chacune de très faibles dimensions. Cette adaptation de la cellule à l'action clandestine est tout à fait naturelle, car la cellule a précisément été créée pour l'action clandestine. Les cellules existaient dans les usines russes, avant 1917, minuscules cénacles traqués par la police, qui faisaient de la propagande révolutionnaire au prix des plus grands dangers. Avec les cercles clandestins d'intellectuels, elles formaient la base même du Parti social-démocrate russe. Quand la fraction majoritaire de celui-ci fut arrivée au pouvoir, et se fut transformée en Parti communiste, elle conserva cette organisation, qui fournissait une base excellente pour l'éducation et l'encadrement du prolétariat.

Les sections étaient une invention socialiste ; les cellules sont une invention communiste. Plus précisément, elles sont une invention du Parti communiste russe, dont la III^{e} Internationale imposa l'adoption à tous les partis communistes du monde, dans sa résolution du 21 janvier 1924 : « Le centre de gravité du travail politique d'organisation doit être transféré dans la cellule. » Cet alignement ne se fit pas sans peine. En France notamment, où le Parti communiste, issu d'une scission du Parti socialiste en 1920, avait conservé l'organisation de ce dernier, c'est-à-dire la section, les militants manifestèrent une certaine opposition au nouveau système. Il faut reconnaître que la division des sections existantes, le regroupement de leurs membres dans le cadre des entreprises, le choix d'un grand nombre de responsables pour les nouveaux organismes, posaient d'immenses problèmes qu'il était difficile de résoudre sans erreur de détail, étant donné la rapidité de la transformation (qui devait être achevée en avril 1925). On trouvera dans le rapport de M. Maurice Thorez au congrès de Lille, en 1926, d'intéressantes remarques à cet égard.

À la différence de la section, la cellule n'a pas fait l'objet d'imitations, du moins d'imitations réussies. Plusieurs partis non-socialistes sont parvenus à s'organiser sur la base de la section ; les partis communistes seuls reposent sur la base de la cellule[9]. Le phénomène mérite quelques explications. On comprend que les partis « bourgeois » puissent difficilement adopter le cadre cellulaire : on ne peut grouper sur la base des cellules d'entreprises des commerçants, des industriels, des médecins, des propriétaires ruraux. Les cellules pourraient seulement réunir des employés, des fonctionnaires, des ingénieurs : elles ne tiendraient jamais qu'une place très petite dans l'ensemble du parti. Mais l'argument ne vaut pas pour les partis socialistes. Pourquoi ceux-ci n'ont-ils pas adopté une structure beaucoup plus efficace que leur système de section pour l'encadrement de leurs adhérents ? — L'opposition des syndicats a sans doute été déterminante : ils ont vu dans la cellule d'entreprise une rivale dangereuse. Dans les partis socialistes « indirects », la question des cellules ne pouvait même pas se poser. Dans les autres, les liens de fait avec le syndicalisme conduisaient à y répondre négativement. On n'oubliera pas qu'aux alentours de 1930, où l'efficacité du système des cellules a commencé à se manifester, les socialistes avaient l'appui de la majorité des membres des grandes centrales syndicales, dans la plupart des pays. Pour les communistes, les syndicats étaient une forteresse à assiéger, contre laquelle les cellules fournissaient une bonne machine de guerre. Pour les socialistes, ils étaient une forteresse à défendre : on voulait donc écarter tout ce qui risquait de les affaiblir.

D'autre part, la volonté des adhérents a certainement joué un rôle important. Les résistances opposées à la réorganisation du Parti communiste en 1924-1925 semblent prouver que les partisans préféraient le vieux cadre des sections au nouveau système. Il faut tenir compte évidemment des habitudes acquises et de l'attachement aux traditions. Cependant, la résistance à la cellule est plus profonde que la résistance aux innovations : à l'heure actuelle, où le système a vingt-cinq ans d'existence dans les partis communistes, on note une tendance des membres à préférer les cellules locales aux cellules d'entreprises. Dans les derniers congrès du parti en France, notamment en 1950, ce phénomène a été souligné plusieurs fois, et les dirigeants du P.C. ont longuement insisté sur le caractère fondamental de la cellule d'entreprise. « C'est une question politique de la plus haute importance, qui tient à la conception même de notre parti », a précisé M. Maurice Thorez[10]. Dans son rapport d'organisation, M.A. Lecœur

considère que cette désaffection vis-à-vis de la cellule d'usine vient d'une fausse orientation de celle-ci, qui se cantonne trop dans les revendications purement professionnelles et délaisse les questions politiques. On peut se demander si l'explication est suffisante, et si la préférence pour le groupement local (c'est-à-dire la section) ne tient pas à des causes plus profondes. Que le travail des sections (ou des cellules locales) soit moins efficace, cela n'est pas douteux. Mais beaucoup de gens n'adhèrent pas seulement à un parti pour travailler : ils y cherchent aussi un dérivatif à leurs soucis quotidiens, un élargissement de leurs horizons, un « divertissement » dirait Pascal. À ce point de vue, les réunions des sections, avec leur cadre plus large, la possibilité de rencontrer des gens d'autres milieux, les discours, les discussions et les « parlottes » d'intérêt local, ont un pouvoir de distraction supérieur aux réunions de cellules. Le système des cellules ne peut donc s'établir et se maintenir que par un effort constant du centre. Cet effort est possible dans un parti communiste, où l'autorité de la direction du parti est grande. Il ne l'est pas dans un parti socialiste, plus décentralisé et moins discipliné.

On serait tenté de dire que le système des sections est « naturel » dans un parti qui encadre les masses populaires, c'est-à-dire qu'il correspond à la plus grande pente, à la loi du moindre effort, au lieu que le système des cellules est « artificiel », c'est-à-dire qu'il exige une tension constante pour se maintenir. Il ne faudrait pas exagérer cette opposition, cependant, ni la difficulté de faire vivre un parti sur la base des cellules. Peut-être cette dernière se trouve-t-elle accentuée aujourd'hui, dans le Parti communiste français, par le fait que la plus puissante centrale syndicale, la CGT, est directement inféodée au parti. Quand les principaux syndicats sont socialistes, la cellule communiste a une base d'action importante et précise : la lutte contre eux, la diffusion de mots d'ordre revendicatifs plus puissants, leur « noyautage » de l'intérieur. Au contraire, quand les syndicats sont communistes, un risque de double emploi apparaît entre l'action proprement syndicale et l'activité de la cellule. Quoi qu'il en soit, on notera que l'importance des cellules d'entreprises a sensiblement diminué dans le Parti communiste français en 1945, par rapport à l'avant-guerre (cf. fig. 2 et 3). La transformation de sa structure sociale explique en partie ce phénomène, l'accroissement des effectifs étant proportionnellement plus grand dans les classes moyennes et agricoles que dans la classe ouvrière (cf. fig. 4). Mais ce facteur n'est pas seul en cause : en 1944, le nombre des

cellules d'entreprises était plus faible qu'en 1937, alors que les effectifs ouvriers avaient augmenté. Depuis 1946, il semble que la proportion ouvrière dans le parti s'accroisse, alors que le nombre des cellules d'entreprises a baissé : le rapport présenté par M.A. Lecœur au congrès de 1950, sans donner les chiffres globaux, cite plusieurs exemples caractéristiques et ajoute : « Il ne s'agit pas de quelques cas isolés, mais d'exemples qui s'inscrivent dans la tendance générale[11]. » Le maintien de la cellule d'entreprise comme élément fondamental du parti semble donc se heurter à des difficultés, dont les dirigeants s'efforcent de triompher, parce qu'ils jugent le système beaucoup plus efficace que celui de la section.

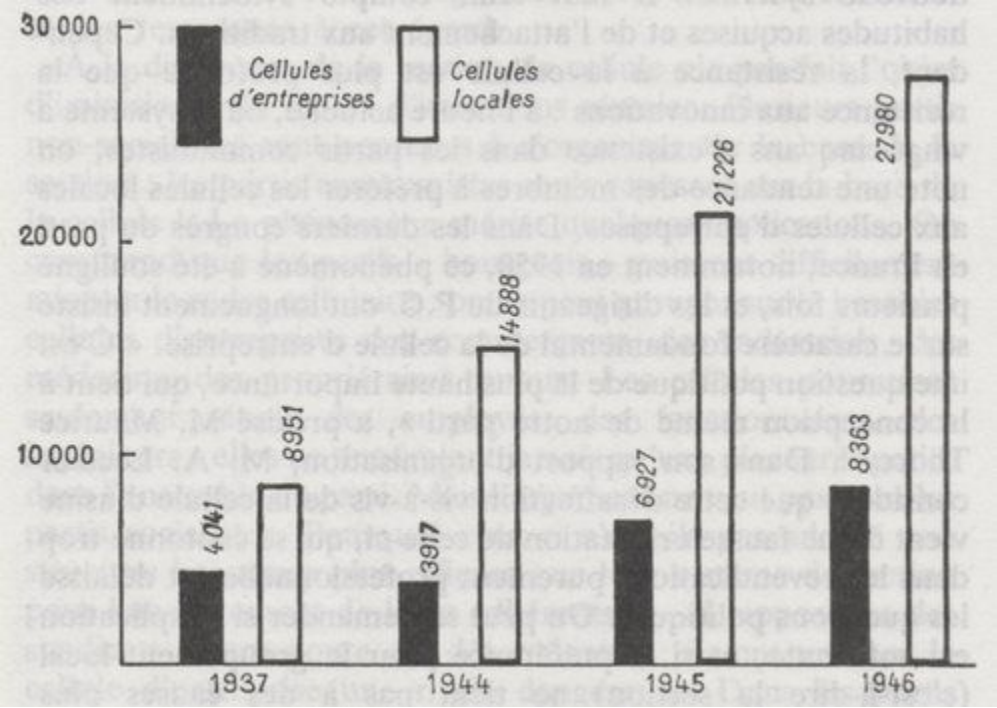


Fig. 2. *Nombres respectifs de cellules d'entreprises et de cellules locales dans le Parti communiste français*[12]

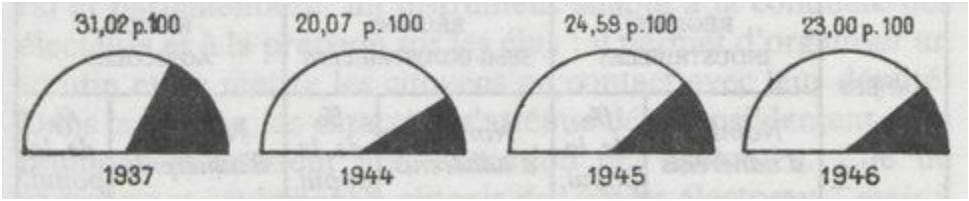


Fig. 3. *Proportion des cellules d'entreprises dans le Parti communiste français*[13]

Ils ont certainement raison pour un parti ouvrier. La section ne permet qu'un encadrement lâche, superficiel, intermittent ; la cellule, au contraire, à cause de ses dimensions et de sa permanence, assure un encadrement régulier, serré, profond. Que le travail des cellules rebute beaucoup d'adhérents, qui lui préfèrent les parlottes des sections, c'est certain : mais ceux-là sont précisément les moins bons, les moins sincères, les moins solides. Les autres trouvent au contraire dans la cellule un moyen d'action immédiate, précise et sérieuse, en même temps qu'un centre de formation. Le système des cellules constitue certainement un élément de la force des partis communistes. Mais on notera qu'il a pour conséquence de déplacer le centre de l'action politique. Le comité est essentiellement un organisme électoral et parlementaire, un instrument adapté à la conquête des électeurs et à la pression sur les élus : il permet d'organiser un scrutin et de mettre les citoyens en contact avec leur député. Dans la section, ce caractère s'atténue déjà sensiblement : ses réunions permettent une éducation des membres. Elle ne cherche pas seulement à obtenir des succès électoraux, mais à donner à ses adhérents une formation politique, et à constituer ainsi une élite directement issue des masses et capable d'agir en leur nom. Malgré tout, les préoccupations électorales et parlementaires demeurent prédominantes. Au contraire, dans la cellule, elles deviennent tout à fait secondaires. Par son cadre et ses dimensions, la cellule n'est pas un instrument adapté à la lutte électorale : elle ne coïncide plus avec une circonscription ou avec une subdivision de circonscription ; elle est conçue pour l'action au sein d'une entreprise, et non pour la participation à un scrutin politique. Certes, l'agitation menée dans les cellules peut servir des campagnes électorales, mais d'une façon indirecte et détournée : celles-ci doivent être conduites par d'autres organismes.

ANNÉES	RÉGIONS INDUSTRIELLES		RÉGIONS SEMI-INDUSTRIELLES		RÉGION AGRICOLES	
	Nombre d'adhérents	*% de la popul.*	*Nombre d'adhérents*	*% de la popul.*	*Nombre d'adhérents*	*% de la popul.*
1937	144 383	1,02	93 926	0,646	54 392	0,284
1944	153 000	1,08	120 634	0,83	97 834	0,512
1945	222 323	1,57	202 018	1,389	192 014	1,6
	53,9 %		115 %		253 %	

Fig. 4. *Évolution des effectifs communistes en France avant et après la guerre de 1939*[14]

Le choix de la cellule comme base d'organisation entraîne donc une évolution profonde dans la notion même de parti politique. Au lieu d'un organe destiné à la conquête des suffrages, à la liaison des élus, et au maintien du contact entre eux et leurs électeurs, celui-ci devient un instrument d'agitation, de propagande, d'encadrement, et éventuellement d'action clandestine, pour qui les élections et les débats parlementaires ne sont qu'un moyen d'action parmi d'autres, et même un moyen secondaire. On ne saurait trop souligner l'importance de cette transformation ; elle marque une rupture entre le régime politique et les organes qu'il a engendrés pour assurer son fonctionnement. L'avènement du suffrage universel et de la démocratie parlementaire a provoqué la naissance des partis politiques ; mais l'évolution même des partis a donné à certains d'entre eux une structure qui les écarte des élections et du Parlement. Encore le système des cellules n'est-il qu'un aspect mineur de ce phénomène : on en rencontrera de plus graves.

LA MILICE

La rupture entre les partis politiques et l'action électorale et parlementaire est encore plus nette pour ceux qui ont pris pour base la milice : sorte d'armée privée dont les membres sont encadrés militairement, soumis à la même discipline et au même entraînement que des soldats,

revêtus comme eux d'uniformes et d'insignes, capables comme eux de défiler en ordre cadencé, précédés de musiques et de drapeaux, aptes comme eux à combattre un adversaire par les armes et la lutte physique. Mais ces membres demeurent des civils ; sauf exception, ils ne sont pas mobilisés en permanence ni entretenus par l'organisation : ils sont simplement astreints à des réunions et des exercices très fréquents. Ils doivent toujours être prêts à se tenir à la disposition de leurs chefs. Encore distingue-t-on généralement parmi eux deux catégories : les uns constituent une sorte d'armée active, et les autres une simple « réserve ». Par exemple, à l'intérieur des Sections d'assaut hitlériennes, les membres actifs étaient convoqués trois ou quatre fois par semaine et presque tous les dimanches, pour des marches de propagande ou pour la protection de réunions politiques ; au contraire, les miliciens âgés de plus de 35 ans, ou retenus par leurs occupations professionnelles, étaient groupés en régiments séparés et astreints à des obligations beaucoup moins lourdes. De même, l'organisation des « faisceaux de combat » italiens établie en 1921 distinguait les *principii,* éléments actifs, et les *triari,* sorte de territoriale qui se voyait assigner des missions de second plan.

Le caractère militaire de la milice n'apparaît pas seulement dans sa composition, mais dans sa structure. Celle-ci repose sur des groupes de base très petits, qui s'agglomèrent en pyramides pour former des unités de plus en plus grandes. Dans les sections d'assaut nationales-socialistes, l'élément initial était escouade *(Schar)* composée de quatre à douze hommes ; la réunion de trois à six escouades formait la section *(Trupp)* ; quatre sections constituaient une compagnie *(Sturm)* ; deux compagnies, un bataillon *(Sturmbann)* ; trois à cinq bataillons, un régiment *(Standarte)* dont les effectifs atteignaient ainsi entre 1 000 et 3 000 hommes ; trois régiments constituaient une brigade *(Untergruppe)* ; quatre à sept brigades, une division *(Gruppe),* chaque division correspondant à l'une des 21 régions du territoire allemand. L'Union des combattants du Front rouge, milice du Parti communiste allemand (dissoute en 1929 et reconstituée sous forme de la Ligue de combat antifasciste) reposait sur des groupes de huit (puis de cinq) hommes habitant le même quartier, autant que possible le même pâté de maisons, afin d'être mobilisés facilement. Quatre groupes constituaient une section *(Abteilung)* et trois sections, une camaraderie *(Kameradschaft).* L'organisation des faisceaux mussoliniens était calquée sur le même type, la base étant les escouades de combat *(squadri di combatimento),* groupées en

sections, centuries, cohortes et légions, suivant une terminologie empruntée à l'histoire romaine.

Aucun parti politique n'a jamais été exclusivement composé sur la base de la milice. A côté des Sections d'assaut, on trouvait dans le Parti national-socialiste allemand des cellules d'entreprises et des sections de type classique ; ainsi, dans le Parti fasciste italien, même à l'époque des expéditions punitives et du squadrisme ; *a fortiori* dans le Parti communiste de la République weimarienne, où les milices du Front rouge ne jouaient qu'un rôle de protection. D'un autre côté, presque tous les partis sont amenés à constituer des milices plus ou moins embryonnaires, lorsqu'ils veulent maintenir l'ordre dans leurs réunions et protéger leurs orateurs et leurs partisans. Cela n'interdit pas de considérer la milice comme l'élément de base fondamental de certains partis, alors qu'elle joue dans d'autres un rôle très secondaire et très effacé. Il est rare qu'un parti repose exclusivement sur un seul des quatre « éléments de base » — sauf peut-être les vieux partis du XIX^{e} siècle, appuyés sur les comités. Dans les partis composés de sections, on trouve généralement des correspondants individuels dans les communes où n'existent pas encore de sections, reliés au comité d'arrondissement : cela ressemble fort aux agents électoraux des partis à base de comités (à titre d'exemple : en Wallonie, le Parti social chrétien possédait, en 1948, 677 sections locales, mais 1 847 correspondants dans des localités privées de sections). Les partis à base cellulaire développent nécessairement des cellules locales — qui ressemblent fort à des sections — pour réunir leurs adhérents qui ne peuvent être groupés dans le cadre de l'entreprise. De même, un parti à base milicienne peut aussi comprendre un réseau de sections et de cellules, sans perdre son originalité. La distinction des partis à base de comités, partis à base de sections, partis à base de cellules, partis à base de milices, repose sur leur élément constitutif fondamental, sans prétendre qu'il soit exclusif. Il n'est même pas nécessaire que cet élément groupe la majorité numérique des membres du parti. Dans le Parti communiste français, les cellules d'entreprises sont beaucoup moins nombreuses que les cellules locales ; dans le Parti national-socialiste allemand, il semble que les effectifs des Sections d'assaut n'aient guère dépassé le tiers des effectifs du parti (en 1922, 6 000 membres des SA pour 15 000 adhérents au parti ; en 1929, 60 000 pour 175 000 ; en 1932, 350 000 pour 1 200 000[15]). Malgré tout, la cellule d'entreprise demeure la base essentielle du PC comme la milice

restait celle du Parti nazi. Chacune donne respectivement au parti son orientation générale, sa tactique, son originalité, son style.

Comme la cellule est une invention communiste, la milice est une création fasciste. Elle correspond d'abord à la doctrine du fascisme, à ce mélange de Sorel, de Maurras et de Pareto, qui affirme la prédominance des élites, des minorités agissantes, et la nécessité de la violence pour leur permettre de conquérir et de conserver le pouvoir : la milice organise ces minorités et leur donne les moyens de l'action violente. Elle s'explique aussi par la structure sociale du fascisme, instrument de la bourgeoisie et des classes moyennes pour empêcher la domination des classes populaires, en opposant la force des armes à la puissance des masses. Elle dépend également du contexte historique du fascisme : au milieu du désordre et de l'anarchie italienne, en 1920, les faisceaux rétablissaient un ordre brutal, mais immédiat et visible, suppléant à la carence du gouvernement ; de même les Sections d'assaut enlevaient aux foules communistes et socialistes la maîtrise de la rue, en même temps qu'elles éveillaient l'espoir d'une armée reconstituée dans l'Allemagne de Weimar, vaincue mais militariste.

Évidemment, la milice est encore plus loin que les cellules de l'action électorale et parlementaire. Plus visiblement que celles-ci — mais peut-être pas plus efficacement — elle constitue un instrument pour renverser un régime démocratique et non pour l'organiser. Les milices fascistes ont porté Mussolini au pouvoir, par la Marche sur Rome ; les milices nazies y ont maintenu Hitler, en permettant le scénario de l'incendie du Reichstag et la dissolution subséquente du Parti communiste, qui assura la majorité parlementaire aux nazis, sans révolte populaire. Malgré tout, les partis-milices ne dédaignent point les élections et les Parlements, dans la phase de conquête du pouvoir, comme les partis-cellules : Hitler réagit vigoureusement contre les tendances de Roehm, Mussolini contre les excès du squadrisme. L'un et l'autre participent aux scrutins, organisent une propagande électorale intense, nouent des intrigues parlementaires compliquées. Mais ce n'est qu'un des aspects de leur action, et pas l'essentiel. Surtout, ils emploient les mécanismes électoraux et parlementaires pour les détruire, et non pour agir dans leur cadre. Les partis-cellules font de même.

On peut se demander, d'ailleurs, si les deux systèmes de la cellule et de la milice n'ont pas tendance à s'interpénétrer, à se compléter l'un par l'autre.

Il est curieux de constater que les partis principalement basés sur la milice s'intéressent également beaucoup aux cellules et s'efforcent de leur donner une grande part dans leur structure. Les cellules d'entreprises étaient très développées dans le Parti national-socialiste ; à l'intérieur de la « première section d'organisation » placée à la tête du parti, la direction des cellules d'entreprises formait l'une des trois divisions essentielles (sous l'autorité de W. Schumann)[16]. Si le Parti fasciste ne leur avait pas fait de place avant la prise du pouvoir, c'est qu'elles n'existaient pas encore (on sait que les partis communistes non russes ne les adopteront qu'en 1924). Mais les petits partis fascistes qui ont fonctionné dans divers pays d'Europe, à la veille de la guerre de 1939, s'efforçaient — non sans peine — d'en constituer. D'un autre côté, les partis basés sur la cellule sont les seuls qui aient parfois donné une grande extension au système de la milice (en dehors des partis fascistes). Certes, bien d'autres l'ont employé : les sociaux-démocrates allemands avaient la « Bannière d'Empire », les sociaux-démocrates autrichiens, leur milice ouvrière ; même le Parti ouvrier belge a créé des milices de jeunesse en 1920. Mais ces efforts n'ont jamais été très développés. Le seul parti politique allemand, en dehors des nazis, qui avait établi une milice solide en face des SA hitlériennes était le Parti communiste. Le développement des milices communistes en 1945, en Europe, est plus symptomatique encore : d'autres partis avaient lutté dans la Résistance et combattu l'ennemi ; les partis communistes seuls sont parvenus à créer une organisation militaire autonome sous l'occupation, et à en faire le noyau de milices populaires puissantes après la Libération. On sait le rôle que ces milices ont joué dans certains pays de l'Est, notamment en Tchécoslovaquie.

Cette tendance à utiliser simultanément la milice et la cellule pourrait s'expliquer par leur caractère commun d'éloignement vis-à-vis des méthodes électorales et parlementaires : un parti basé sur la première n'a donc aucun scrupule à employer la seconde, et vice versa. Plus profondément peut-être, faudrait-il constater une parenté de structure entre les deux systèmes : petitesse des groupes de base, proximité de leurs membres, fréquence de leur action. La cellule n'assure-t-elle pas une sorte de « mobilisation civile » de l'adhérent, comme la milice une mobilisation militaire ? Surtout, l'articulation générale qui réunit en un corps ces petits groupes — escouades et cellules — présente le même dessein d'ensemble.

L’articulation générale

Comment sont reliées les unes aux autres ces petites communautés de base — comités, sections, cellules, milices — dont l’agglomération constitue le parti ? C’est le problème de l’articulation générale, problème purement technique en apparence et secondaire par conséquent, problème essentiellement politique en réalité et primordial : car l’agencement des liaisons et des rapports entre les groupes élémentaires du parti influe profondément sur ses militants, sur son unité doctrinale et son efficacité d’action, et même sur ses méthodes et ses principes.

Dans l’ensemble, l’articulation politique tend à se calquer sur l’articulation administrative de l’État : le groupement des « éléments de base » prend ainsi l’aspect d’une pyramide à échelons, coïncidant avec les divisions territoriales officielles. L’un des échelons a souvent un caractère prépondérant : il correspond généralement à la circonscription administrative essentielle. En France, les cellules et les sections sont réunies en fédérations départementales, les groupements d’arrondissement et de canton ayant un caractère secondaire et subordonné. En Belgique, l’articulation repose sur l’arrondissement, les comités cantonaux ou provinciaux ayant beaucoup moins d’importance. Aux Pays-Bas, elle s’appuie surtout sur le district ; en Suisse, sur le canton, etc. Cependant, certains partis manifestent une tendance à dissocier leur articulation des cadres administratifs : le Parti communiste français a longtemps utilisé le « rayon » et la « région », unités purement partisanes sans correspondance administrative ; les différents échelons d’articulation des milices fascistes présentent un caractère d’originalité très net ; les districts de la social-démocratie allemande ne coïncident pas avec les limites des *Länder* (fig. 7), etc. D’un autre côté, la tendance à donner à l’un des échelons d’articulation un caractère prépondérant n’est pas générale : on trouve au contraire des partis qui multiplient ces échelons, en conférant à chacun d’eux une importance à peu près équivalente. Cette structure entraîne des conséquences importantes sur le degré de centralisation du parti.

ARTICULATION FAIBLE ET ARTICULATION FORTE

Comparons le Parti radical-socialiste français et le Parti chrétien social belge, chacun d’eux constituant un type représentatif d’une catégorie

d’organisations partisanes. L’articulation du premier est très faible. Le parti est formé essentiellement de comités, de fédérations et de journaux affiliés collectivement. En règle générale, seules les fédérations départementales peuvent adhérer directement, puisque les statuts n’admettent l’affiliation d’un comité que s’il est inscrit sur les rôles de la fédération, quand il en existe une. Mais rien n’est fixé concernant la structure intérieure de ces fédérations et l’intégration des comités dans leur sein : de sorte que chacune d’elles peut s’organiser comme elle l’entend. L’articulation des fédérations au sein du parti est à peine plus précise. Certes, les statuts déterminent une représentation pour le congrès et pour le comité exécutif : mais celle-ci n’est pas rigoureuse. Avant la guerre de 1914, le congrès était formé par les élus du parti et les délégués des journaux, comités et fédérations, sans que le nombre de ces délégués et leur mode de désignation fussent précisés ; actuellement, les membres des comités et fédérations ayant payé leur cotisation peuvent prendre une « carte de congrès » (moyennant finances) et se joindre aux précédents ; n’importe qui — ou presque — peut ainsi entrer dans le congrès.

La composition du comité exécutif, organe central le plus important, n’est guère mieux fixée. Il comprend des membres de droit et des membres élus par le congrès. Sont membres de droit : les sénateurs et députés du parti, ses conseillers généraux et ses conseillers municipaux (des villes de plus de 50 000 habitants), ses présidents et vice-présidents d’honneur, ses présidents ou anciens présidents, ses secrétaires généraux et anciens secrétaires généraux, les présidents et les secrétaires de ses fédérations départementales. Les membres élus par le congrès comprenaient avant 1914 deux délégués par département et par 200 000 habitants. Ensuite le congrès élisait pour chaque département : 1° un membre par 100 000 habitants ou fraction de 100 000 habitants ; 2° un membre par 200 cotisants ou fraction de 200 cotisants. Depuis 1945, la deuxième catégorie existe seule ; mais elle représente à peine le quart du comité exécutif, le reste étant formé par les membres de droit. On mesure toute la faiblesse de l’articulation. Au lieu d’un groupement de communautés de base, permettant à chacune de s’exprimer dans la mesure de sa force, le Parti radical ressemble à une agglomération incohérente de comités réunis par des liens vagues et variables, résultant de combinaisons occultes, de rivalités de coteries, de luttes de clans et de personnalités. Un grand nombre de partis modérés ou conservateurs dans le monde présentent une structure du même type. Elle

n’atteint pas chez tous le même degré d’imprécision ; mais certains ont une articulation encore plus faible et plus vague, par exemple les partis américains.

Par rapport au Parti chrétien social belge, la différence est frappante. Ici, l’articulation est réglementée avec minutie, de façon à garantir la participation de chaque élément de base à la vie globale du parti (fig. 5). Les sections locales élisent chaque année des délégués, à raison d’un par 100 adhérents (avec minimum de deux délégués) ; ceux-ci, auxquels se joignent les parlementaires et les conseillers provinciaux, forment l’assemblée générale de l’arrondissement qui élit un président et douze membres au moins ; ces derniers cooptent eux-mêmes un nombre de membres égal à la moitié des membres élus ; l’ensemble forme le comité d’arrondissement qui assure la direction locale du parti. Chaque comité élit lui-même des délégués au congrès national, parmi l’assemblée générale, à raison d’un par 250 adhérents régulièrement inscrits dans l’ensemble des sections qui relèvent de lui. Le congrès est l’instance suprême du parti, qui désigne la majorité des membres du comité national (une autre partie étant cooptée) ; celui-ci assure la direction permanente du parti. Il peut s’élargir en conseil général, en s’adjoignant les présidents des comités d’arrondissement, plus un deuxième représentant de chaque arrondissement et deux membres cooptés par lui-même. Le conseil général forme un organe intermédiaire entre le congrès et le comité national, qui permet de consulter directement et rapidement les fédérations sur les questions importantes.

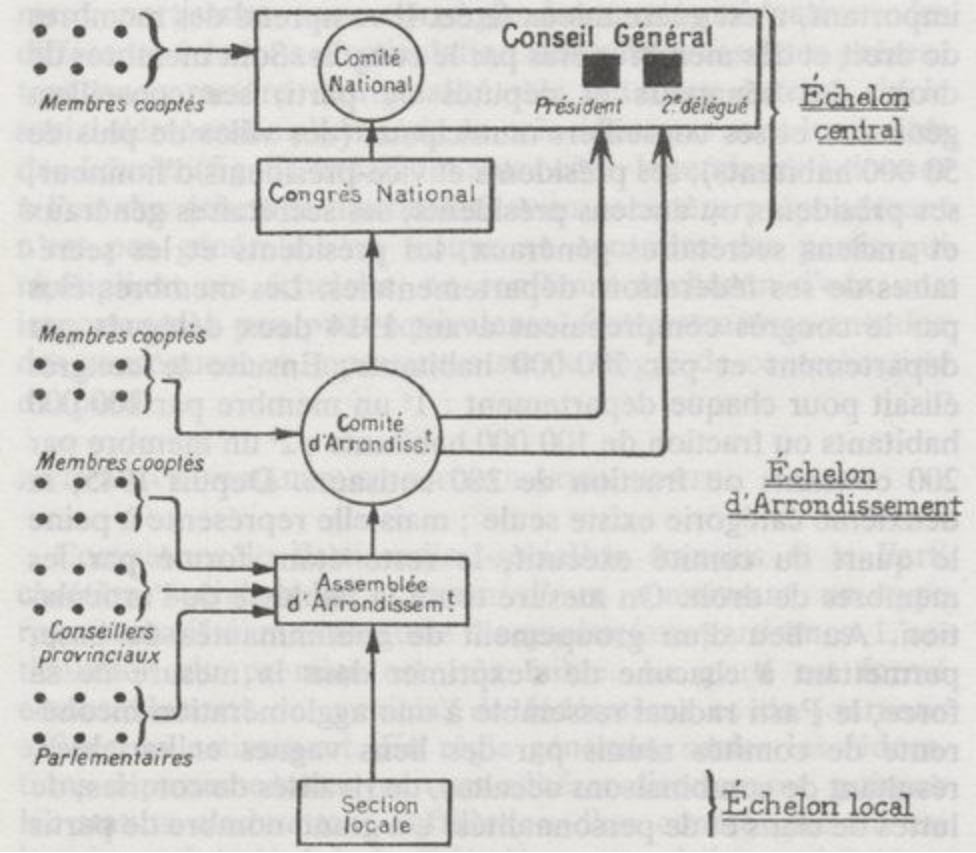


Fig. 5. *L'articulation du Parti chrétien-social belge*

Cette articulation du Parti chrétien social belge n'est pas originale (elle est fortement inspirée de la structure du Parti socialiste belge). On l'a prise comme exemple à cause de son caractère récent et détaillé : mais elle applique seulement un système dont les grandes lignes se retrouvent dans presque tous les partis socialistes du monde, dans la plupart des partis catholiques et démocrates-chrétiens, dans un grand nombre de partis d'autres tendances. Dans les partis communistes et fascistes (et dans beaucoup d'autres, qui ne sont ni communistes ni fascistes) le dessin de l'articulation est assez différent, parce que les échelons hiérarchiques sont plus nombreux et que les cadres géographiques ne sont pas les mêmes : mais son caractère de base est identique. Il s'agit toujours d'une articulation forte par opposition à l'articulation faible du Parti radical-socialiste français. Le parti se présente comme une communauté organisée, où tous les éléments de base ont une place définie qui détermine leur importance respective. Dans la réalité, des combinaisons et des coteries demeurent possibles : mais seulement dans la mesure où elles ont un appui dans la

communauté partisane et ses groupes composants. Une « tendance » — comme on en trouve dans le Parti socialiste français — doit s'efforcer de conquérir un certain nombre d'adhérents dans chaque section, de sections dans chaque fédération, de fédérations dans le congrès, pour avoir une influence sur le parti.

On ne confondra pas articulation forte et structure démocratique. Certes, une articulation faible n'est pas démocratique : toute l'organisation du Parti radical est conçue pour étouffer la voix de l'adhérent et pour donner le pouvoir dans le parti à des petits groupes oligarchiques. Mais l'inverse n'est pas vrai : une articulation rigide peut être démocratique ou ne pas l'être. Dans les partis socialistes, l'élection à tous les échelons, avec contrôle précis des mandats et réglementation des votes, assure une démocratie très poussée. Dans les partis démocrates-chrétiens, divers procédés (par exemple, la cooptation dans le Parti chrétien social belge) viennent atténuer ce caractère. Dans les partis communistes, la désignation des dirigeants par le centre aboutit à une oligarchie de fait : la rigidité de l'articulation devient alors un élément de cette oligarchie, un moyen de renforcer la domination des chefs sur les partisans.

Quels facteurs poussent à la faiblesse ou à la force de l'articulation d'un parti ? On peut invoquer ici les traditionnelles différences de tempérament national. Si vague que soit cette notion et si dangereuse, elle n'est pas dépourvue de tout intérêt : il est assez frappant, par exemple, que les partis socialistes latins soient articulés moins fortement que les partis socialistes nordiques et l'italien moins fortement que le français (en fait, sinon dans les textes des statuts). Mais cela ne mène pas très loin : car le Parti communiste français est plus rigide que le Parti socialiste allemand, le Parti socialiste français plus rigide que le Parti conservateur anglais, etc. On peut également faire entrer en ligne de compte des circonstances historiques particulières : les nécessités de la lutte clandestine ont conduit les partis politiques européens à renforcer leur articulation entre 1940 et 1945, et des traces en sont demeurées postérieurement à la Libération. Mais ces facteurs demeurent très secondaires.

Le régime électoral paraît plus important. Le scrutin de liste, fonctionnant dans le cadre d'une grande circonscription, oblige les comités ou les sections locales du parti à établir entre eux une articulation forte à l'intérieur de la circonscription, afin de s'entendre sur la composition des listes. Au contraire, le scrutin uninominal, fonctionnant dans une

circonscription étroite, tend à faire de chaque petit groupe local du parti une entité indépendante, et par conséquent à affaiblir l'articulation de celui-ci. Si le scrutin de liste coïncide avec la représentation proportionnelle, l'absence pratique de panachage et l'établissement d'un ordre rigoureux entre les candidats, qui détermine leur élection, encore plus grande est l'obligation de s'articuler fortement. Avec ou sans proportionnelle, le scrutin de liste tend à une articulation qui dépasse l'échelon local : il atténue l'influence des hommes et accroît celle des idées, il donne aux programmes généraux une prédominance sur les querelles de clocher, il pousse donc à une organisation nationale des partis. La représentation proportionnelle implique d'ailleurs nécessairement une telle organisation, dans certains systèmes : par exemple, si la répartition des restes se fait sur le plan national.

Ces conclusions ne découlent pas d'un raisonnement théorique, mais d'une assez grande masse d'observations pratiques. Par ordre chronologique, on pourrait d'abord invoquer l'exemple de la Belgique, dont les partis possédaient à la fin du XIX^{e} siècle une des structures les plus fortes d'Europe : celle-ci coïncidait avec le scrutin de liste. On notera ensuite que l'adoption de la représentation proportionnelle a partout renforcé l'articulation : il est frappant que, dans plusieurs pays, les statistiques officielles aient seulement commencé à ce moment le classement des députés par parti, ce qui n'était pas possible auparavant, à cause de la faiblesse des organisations. Enfin, le cas de la France est particulièrement frappant, où les partis faiblement articulés de la III^{e} République ont été remplacés par les partis fortement articulés de la IV^{e}, pendant que le scrutin d'arrondissement faisait place à la représentation proportionnelle : le Parti radical est né de l'arrondissement, dont il conserve toujours la nostalgie. De même, le scrutin uninominal coïncide avec la très faible articulation des partis américains. Cependant, l'influence du régime électoral ne semble pas déterminante : à l'intérieur d'un même pays, on constate des différences très nettes dans la faiblesse ou la force de l'articulation partisane. Les partis socialistes sont partout plus fortement articulés que les partis conservateurs, quel que soit le régime électoral. En France même, on peut se demander si la rigidité plus forte des partis de la IV^{e} République par rapport à la III^{e} ne vient pas de l'effacement des partis faiblement articulés (radicaux et modérés) en 1945-1946 et de la croissance

des partis fortement articulés (socialistes et communistes), auxquels s'ajoutait un nouveau venu (le MRP).

En fait, le facteur essentiel paraît être la nature des éléments de base qui constituent le parti. L'analyse montre qu'il y a coïncidence entre elle et la force ou la faiblesse de l'articulation partisane. Au xix^{e} siècle, les partis reposaient sur le comité et sur une articulation faible ; aujourd'hui, la plupart des partis conservateurs, modérés et « libéraux » d'Europe révèlent toujours à l'observateur ces deux éléments essentiels ; les partis américains sont dans le même cas. Au contraire, les partis socialistes et la plupart des partis catholiques, qui reposent sur la section, possèdent en même temps une articulation forte ; et celle-ci est généralement plus forte dans les partis socialistes, où la section est plus affermie et plus généralisée, que dans les partis démocrates-chrétiens, où elle fonctionne moins régulièrement. Enfin, dans les partis communistes, constitués sur la base des cellules, et dans les partis fascistes, dont l'unité fondamentale est la milice, l'articulation est encore plus précise, plus rigide et plus solide. On pourrait d'ailleurs relever les mêmes différences de détail : le Parti fasciste italien, où les milices étaient moins bien organisées, présentait une articulation moins forte que le Parti national-socialiste allemand, où les Sections d'assaut avaient atteint une grande perfection. Mais le tempérament national n'est pas étranger non plus à ces différences.

On pourrait chercher des explications à ce phénomène, constater que le système des comités traduit un individualisme profond et l'influence politique de personnalités, et que la faiblesse d'articulation y apparaît comme un phénomène naturel. À l'inverse, le système des cellules suppose une coordination très rigoureuse et très précise des efforts de ces petites unités, dispersées dans les entreprises, si l'on ne veut pas qu'elles se dissolvent dans une action purement revendicatrice, à objectifs très étroits. Cette exigence est encore plus grande dans le système des milices : la nature même d'un organisme militaire implique une coopération constante des différentes unités de base et une liaison hiérarchique très précise entre elles. Quant à la section, son nom même suppose une intégration dans une communauté plus vaste : et la structure démocratique des partis, qu'elle a tâché de réaliser, exige que chaque groupe de base joue un rôle proportionnel à son importance exacte dans la direction du parti, ce qui conduit à une articulation assez rigide et assez forte.

Peu importent d'ailleurs ces explications *a posteriori :* le fait essentiel est la coïncidence pratiquement générale entre le système des comités et l'articulation faible, le système des sections et l'articulation forte, les systèmes de cellules et de milices et l'articulation très forte. D'autres se peuvent relever dans ce domaine, qui montrent qu'on se trouve en face d'une ligne de clivage essentielle, d'une distinction fondamentale entre deux types de partis. On constate par exemple que l'articulation forte correspond à une armature complexe, l'articulation faible, à une armature simple. Plus on veut assurer une liaison précise entre les différents éléments de base, plus on est conduit à multiplier les organes du parti, à développer leur rôle, à définir entre eux la répartition des tâches, à créer ainsi, au lieu d'une autorité embryonnaire faiblement organisée, un véritable appareil d'État, avec une séparation des pouvoirs : pouvoir législatif dévolu au congrès (et au « conseil général » ou « conseil national », en son absence), pouvoir exécutif attribué au comité directeur (« comité national », « commission exécutive », « bureau directeur », etc.), pouvoir juridictionnel remis aux commissions « d'arbitrage », « de contrôle », ou de « conflits ». Cette complexité croissante de la machine gouvernementale est évidemment favorisée par le fait que les partis à articulation forte sont également ceux qui visent à encadrer des masses plus nombreuses (dans les sections, les cellules ou les milices) que les partis à articulation faible (dans les comités). D'où la coïncidence avec une autre distinction : celle des partis de cadres et des partis de masses. Ces divers points seront précisés plus loin.

LIAISONS VERTICALES ET LIAISONS HORIZONTALES

Si importante soit-elle, la distinction de l'articulation forte et de l'articulation faible demeure insuffisante. Elle fournit seulement un premier schéma de classement, une première base d'orientation, très approximative. Pour la préciser, il faut déterminer le sens de l'articulation, ce qui conduit à opposer d'une part les liaisons verticales et les liaisons horizontales, d'autre part la centralisation et la décentralisation.

La notion de liaison verticale n'est pas nouvelle. Si le Parti communiste l'a portée à un grand point de perfection, il ne l'a pas inventée. Dans un sens général, on appelle liaison verticale celle qui unit deux organismes subordonnés l'un à l'autre : par exemple, une section communale et un

comité d'arrondissement, un comité d'arrondissement et une fédération provinciale, une fédération provinciale et le comité central. Au contraire, on considère comme horizontale une liaison entre deux organismes placés sur le même pied : liaison entre la section de Neuilly et celle de Passy, entre le comité de Libourne et celui de La Réole, entre la fédération de la Dordogne et celle du Lot-et-Garonne. Un système de liaisons verticales consiste à n'admettre dans un parti que le premier type, à l'exclusion du second. On aboutit de la sorte à un compartimentage rigoureux : les groupes d'un même échelon ne peuvent communiquer entre eux que par l'intermédiaire du sommet. Cela suppose deux choses : l'absence de toute liaison horizontale directe et l'emploi de la délégation pour composer les « instances supérieures ». Supposons que deux sections communales n'aient pas le droit d'établir des liens horizontaux directs ; si le congrès fédéral est composé par l'ensemble des membres des sections locales, celles que nous considérons vont pouvoir entrer en contact au sein de ce congrès : une liaison horizontale indirecte apparaîtra. Au contraire, si les seuls délégués des sections, dûment mandatés, ont accès au congrès, aucun contact n'existera entre les sections proprement dites.

Le Parti communiste fournit le meilleur exemple d'un système rigoureux et cohérent de liaisons verticales. Les cellules ne communiquent pas entre elles, mais par l'intermédiaire de la section qui constitue l'échelon supérieur. La section est composée de délégués des cellules ; ces délégués élisent un comité, lequel nomme un bureau. Les sections elles-mêmes ne communiquent pas entre elles, mais par l'intermédiaire de l'échelon supérieur, la fédération, constituée par les délégués des sections qui se réunissent tous les six mois en conférence : la conférence élit un comité fédéral qui nomme un bureau. Enfin les fédérations ne communiquent pas entre elles mais par l'intermédiaire du « sommet », le congrès national, qui réunit tous les deux ans les délégués des fédérations ; il élit un comité central, lequel désigne le bureau politique, le secrétariat et la commission de contrôle politique. Ce système empêche absolument tout développement de schismes, de « fractions » ou d'oppositions à l'intérieur du parti. Une dissidence née dans une cellule ne peut pas directement contaminer les cellules voisines. Elle ne peut arriver à l'échelon de la section que par l'intermédiaire du délégué de cellule : mais on se trouve alors dans un milieu déjà plus trié et plus sûr. Les mêmes obstacles se retrouvent à chacun des échelons supérieurs, chaque fois plus puissants parce que les cadres

sont mieux formés et mieux éprouvés. Il est symptomatique que la liberté de discussion soit grande au sein des cellules (tous les témoignages concordent sur ce point) mais diminue au fur et à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie.

Les risques de contagion sont encore atténués par la centralisation qui renforce le caractère vertical des liaisons. Chaque délégué d'un organisme inférieur n'est pas responsable devant ses mandants, mais devant l'organisme supérieur : il a donc pour devoir de mettre au courant ce dernier des dissidences éventuelles qui naissent au sein du groupe qui lui est confié, non pour défendre le point de vue de celui-ci, mais pour provoquer l'intervention salvatrice du centre. Ces divers « barrages » sont d'autant plus forts que le centre joue un grand rôle dans la désignation des différents responsables, qu'il est en contact permanent avec ceux-ci, qui l'avertissent de tout mouvement suspect, et qu'un certain appareil clandestin semble établi par lui pour contrôler l'appareil officiel[17]. Il peut donc intervenir avec une grande énergie et une grande efficacité dès qu'une fissure apparaît à un point quelconque de la machine. Le système ressemble fort au mécanisme de sécurité établi sur les navires, avec leur cloisonnement en compartiments étanches, isolés hermétiquement les uns des autres[18].

Le mécanisme des liaisons verticales n'est pas seulement un admirable moyen de maintenir l'unité et l'homogénéité du parti : il lui permet aussi de passer très facilement dans l'action secrète. Car les liaisons verticales et les cloisonnements étanches constituent précisément la règle fondamentale de la clandestinité : une intervention policière est ainsi limitée à un secteur très étroit de l'organisation. Le mécanisme de ce passage de l'action publique à l'action secrète est très simple. Le parti s'allège d'abord des adhérents les moins fidèles, qui le quittent par suite de l'interdiction ou par peur de la persécution. Il émiette un peu plus ses groupes de base : par exemple, en 1940, en groupes de cinq, puis de trois membres seulement. Mais il conserve l'ensemble de son appareil, en appliquant simplement de façon plus stricte les règles permanentes concernant l'interdiction des liaisons horizontales. Cette possibilité d'action clandestine a joué un grand rôle dans l'adoption du système des liaisons verticales par l'Internationale, en 1924 : on était à la période héroïque où le parti devait agir moitié au grand jour, moitié en secret. La guerre et l'occupation d'une part, les persécutions et interdictions récentes d'autre part, maintiennent toute sa valeur à ce motif ancien. Cependant, trop de gens considèrent aujourd'hui le système

communiste des liaisons verticales sous le seul angle de son adaptation à la clandestinité ; sa valeur comme moyen d'unification est sans doute plus grande.

Le Parti communiste n'a pas le monopole des liaisons verticales. Les partis fascistes adoptent généralement un système analogue : le Parti national-socialiste, par exemple, reposait essentiellement sur elles. La nomination directe des dirigeants par le centre, à tous les échelons, facilite à cet égard le cloisonnement. Dans le Parti socialiste allemand, avant la loi sur les associations de 1908, les mesures restrictives prises par Bismarck avaient conduit à adopter un système très original de liaisons verticales : les socialistes de chaque localité élisaient, en réunion publique, un « homme de confiance » ; seuls, les hommes de confiance constituaient l'organisation légale de la social-démocratie. Ainsi les sections ne communiquaient pas entre elles, mais seulement par l'intermédiaire de leurs hommes de confiance. Cependant, ce cloisonnement avait un caractère juridique plutôt que politique : il était employé pour tourner la loi, beaucoup plus que pour obtenir une homogénéité politique. En fait, on peut relever une tendance aux liaisons verticales dans presque tous les partis, au moins dans ceux qui possèdent une articulation relativement forte. Les sections ne communiquent guère entre elles de façon directe, ni les fédérations, et l'articulation fondamentale se fait de bas en haut, par le système de la délégation. Il est faux d'opposer les partis à liaisons horizontales et les partis à liaisons verticales : on peut seulement opposer les partis à liaisons purement verticales et les partis à liaisons mixtes, à la fois verticales et horizontales, étant bien entendu que les premières prédominent généralement sur les secondes. Dans les partis à faible articulation, les liaisons horizontales atteignent leur maximum : elles se développent sur un double plan, celui des dirigeants et celui des membres. Une liaison horizontale résulte en effet, soit du contact direct entre les membres des groupes de base du parti, soit de contacts entre dirigeants de deux comités locaux voisins, de deux fédérations voisines, etc. Au sein du Parti radical-socialiste, ces dernières peuvent être développées à peu près librement, les statuts ne comportant aucune interdiction ni précision à cet égard.

Dans les partis à forte articulation, les liaisons horizontales conservent un caractère exceptionnel. Elles continuent cependant à former l'articulation essentielle des partis indirects, sous forme de contacts entre les dirigeants des groupes de base. Dans le Bloc catholique belge entre 1921 et 1936, le

comité directeur constituait une liaison horizontale entre le *Boerenbond,* la Ligue des classes moyennes, la Fédération des cercles catholiques et les syndicats chrétiens. De même, les comités du *Labour* sont formés par un système de liaisons horizontales entre les délégués des *Trade-Unions,* des coopératives, des mutualités, des ligues socialistes, etc.

Dans les partis directs eux-mêmes, les liaisons horizontales conservent encore une assez grande importance, non plus comme système d'articulation interne mais comme procédé d'impérialisme extérieur. Elles sont alors utilisées pour dominer les organismes annexes du parti ou pour noyauter des partis adverses ou des organismes parallèles : dans le premier cas, on emploie des liaisons horizontales par les dirigeants ; dans le second cas, des liaisons horizontales par les membres des groupes de base. Un parti développe des syndicats, des sociétés culturelles et sportives, des rassemblements politiques à objectifs limités (Front national, Partisans de la paix, etc.) : toutes ces associations ayant pour but d'englober des sympathisants et de renforcer par eux l'influence du parti. Il en gardera le contrôle en établissant des liaisons horizontales entre leurs comités directeurs et les siens, aux divers échelons : les dirigeants des organismes annexes seront les mêmes que ceux du parti, ou seront désignés par le parti et contrôlés par lui.

Souvent, ces liaisons demeurent occultes : officiellement, les syndicats, sociétés culturelles et sportives, fronts et rassemblements divers sont distincts et indépendants du parti ; mais, en fait, tous les postes de commande restent aux mains de celui-ci. Plusieurs procédés peuvent être employés à cet égard. Le Parti social-démocrate allemand avait autrefois développé celui de l'union personnelle : tous les dirigeants et fonctionnaires des syndicats, théoriquement indépendants, devaient être pris parmi les membres du parti. Le Parti communiste a perfectionné le système, en lui adjoignant la technique du camouflage : les comités directeurs des organismes annexes renferment un assez grand nombre de personnalités indépendantes, aussi voyantes que possible, qui jouent un rôle de pur apparat. Derrière elles, tous les postes de direction effective demeurent entre les mains du parti : le Front national de 1945, en France, avec son état-major chamarré d'académiciens, de généraux, d'évêques, d'artistes et de savants est le meilleur exemple de cette tactique.

Le « noyautage » ne s'applique pas à des organismes annexes du parti mais à des institutions parallèles : syndicats indépendants, partis rivaux, etc.

Le parti noyauteur établit des groupements d'action commune entre ces institutions et lui-même aux échelons de base. Par eux, le noy auteur exerce une action sur le noyauté ; il peut arriver à le dominer ou à le désagréger partiellement. Évidemment, le procédé suppose que le noyauteur possède une armature beaucoup plus forte que celle du noyauté : c'est un peu l'alliance du pot de terre et du pot de fer. Le noyautage est donc utilisé surtout par des partis reposant sur la base de la cellule ou de la milice. Le Parti communiste l'a très souvent employé : noyautage de la CGT avant la guerre de 1939 en France ; comités d'action commune avec le Parti socialiste, en France et dans d'autres pays ; système des alliances et des fronts qui a désagrégé les partis d'opposition dans les démocraties populaires, etc.

CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

On confond souvent liaisons verticales et centralisation, liaisons horizontales et décentralisation. Si les deux catégories de notions se recouvrent sur beaucoup de points, elles n'en reposent pas moins sur des fondements tout à fait différents. Liaisons verticales et liaisons horizontales définissent des modes de coordination des éléments de base qui composent le Parti ; centralisation et décentralisation se réfèrent à la répartition des pouvoirs entre les échelons de direction.

Soit deux partis, A et B. Dans le premier, les sections locales peuvent établir entre elles des rapports étroits ; l'autorité effective sur le plan local appartient au congrès fédéral, où tous les membres des sections ont librement accès, où toutes les tendances peuvent de manifester : voilà une liaison horizontale. Dans le second, les sections locales sont rigoureusement isolées les unes des autres ; l'autorité sur le plan local est entre les mains d'un bureau directeur élu par un congrès, lui-même formé par des délégués désignés par les sections : voilà une liaison verticale. Mais supposons que le bureau directeur local du parti B possède exactement les mêmes pouvoirs que le congrès local du parti A, que ceux-ci soient très développés par rapport aux prérogatives reconnues aux directions centrales de A et B, que les décisions essentielles soient ainsi prises dans le cadre local : voilà deux partis décentralisés. Au contraire, supposons que les autorités locales de A et de B n'aient aucune prérogative sérieuse, que tout soit décidé par les directions centrales : voilà deux partis centralisés. Théoriquement, par

conséquent, la décentralisation n'est pas assimilable aux liaisons horizontales, la centralisation aux liaisons verticales. Pratiquement, la tendance à l'assimilation n'est pas discutable : mais elle n'est pas générale, ni absolue : dans le Parti socialiste français, par exemple, les liaisons verticales dominent, malgré une décentralisation très grande. *A fortiori* doit-on écarter la confusion entre articulation faible et décentralisation, articulation forte et centralisation : la SFIO est décentralisée mais fortement articulée ; le Parti conservateur anglais, centralisé, mais faiblement articulé, etc.

Centralisation et décentralisation revêtent beaucoup de formes différentes. On pourrait distinguer quatre grands types de décentralisation : locale, idéologique, sociale et fédérale. La première correspond à la notion générale de décentralisation : elle se définit par le fait que les dirigeants locaux du parti émanent de la base, qu'ils ont de grands pouvoirs, que le centre conserve peu d'action sur eux, que les décisions fondamentales sont prises par eux. Cette décentralisation locale coïncide parfois avec une articulation faible, comme on le voit dans le Parti radical-socialiste français ou dans les partis américains ; elle peut également être associée à une articulation forte, comme on le voit dans la SFIO. Elle a de grandes conséquences sur l'attitude politique des partis : elle tend au « localisme », c'est-à-dire qu'elle oriente le parti vers les questions d'intérêt régional, au détriment des grandes questions nationales et internationales. Il n'y a plus à proprement parler une politique du parti, mais des politiques locales juxtaposées et contradictoires, qui s'inspirent d'intérêts spéciaux, sans dégager un intérêt général, ni une vue d'ensemble des problèmes. L'étroitesse de la politique française sous la République radicale s'explique dans une large mesure par la décentralisation du parti qui l'assumait, de même que les incertitudes politiques des assemblées américaines : il est grave que la plus grande nation du monde, qui assume des responsabilités à l'échelle de la planète, repose sur un système de partis entièrement orienté vers des horizons locaux très étroits.

La décentralisation idéologique n'a pas du tout la même nature : elle consiste à octroyer une certaine autonomie aux diverses « fractions » ou « tendances », constituées à l'intérieur du parti, par l'influence donnée à chacune dans les comités directeurs, par la reconnaissance d'une organisation séparée, etc. Le Parti socialiste français a beaucoup développé ce système : les tendances y ont souvent possédé une forte organisation :

jusqu'en 1945 elles étaient représentées proportionnellement à leurs forces respectives à la commission administrative ; les nouveaux statuts ont formellement supprimé cette règle, mais elle continue à s'appliquer, en fait, dans une certaine mesure. Presque tous les partis socialistes directs ont plus ou moins connu la décentralisation idéologique et les tendances. Les *bolcheviks* n'étaient pas autre chose qu'une tendance majoritaire au sein du Parti socialiste russe clandestin, les *mencheviks* constituaient la tendance minoritaire. L'esprit slave avait d'ailleurs multiplié ces fractions et sous-fractions que les conditions de la lutte clandestine favorisaient. A l'intérieur du Parti communiste russe, après la prise du pouvoir, des tendances subsistèrent longtemps : la lutte pour la centralisation idéologique fut très longue, et l'on peut considérer qu'elle n'a réellement pris fin qu'en 1936. Parfois, la décentralisation idéologique est favorisée par la diversité des structures du parti : ainsi les organisations autonomes de jeunesse deviennent très souvent le siège de tendances (l'histoire des Jeunesses socialistes, en France et dans divers autres pays, serait très intéressante à faire, à cet égard). En Allemagne, les chefs des Sections d'assaut ont essayé à un certain moment de se constituer en fraction autonome à l'intérieur de la NSDAP : il a fallu la terrible répression de juin 1934 pour y mettre fin. Le danger d'une décentralisation idéologique est évidemment d'aboutir à la scission : les partis socialistes en ont plusieurs fois fait la dure expérience. Mais elle présente aussi l'avantage d'entretenir une atmosphère de discussion, de rivalité intellectuelle, de liberté. En même temps, elle donne le pas aux problèmes généraux sur les considérations de clocher : à cet égard, ses effets sont radicalement différents de ceux qu'engendre la décentralisation locale.

La décentralisation sociale correspond aux partis indirects du type catholique. Elle consiste à organiser de façon autonome, au sein du parti, chaque catégorie économique : classes moyennes, agriculteurs, salariés, etc., et à donner des pouvoirs importants à ces sections corporatives. On a décrit cette structure dans les pages liminaires de ce chapitre. Sous un certain angle, il serait tentant de la rapprocher de la décentralisation locale. N'est-elle pas un système d'organisation des intérêts particuliers, au même titre que celle-ci ? Le cadre n'est pas le même ni la nature des intérêts : mais leur particularisme demeure. On peut juger d'ailleurs la décentralisation sociale plus efficace que l'autre : car la division du travail, le progrès des échanges et l'évolution technique engendrent des diversités

d’intérêts particuliers souvent plus puissantes que les localisations géographiques ; les oppositions sociales sont plus nettes aujourd’hui que les oppositions locales. Elle a aussi le mérite de dégager les lignes générales des problèmes économiques et sociaux : mais elle ne permet pas de les résoudre, car elle tend à juxtaposer des solutions contradictoires, chaque « stand » cherchant à faire prévaloir son point de vue, et l’arbitrage entre eux restant difficile. Comme la décentralisation idéologique, elle introduit au sein du parti une division profonde : l’expérience du Bloc catholique belge paraît intéressante à ce propos, où la structure indirecte semble avoir aggravé les oppositions au lieu de les atténuer.

La structure fédérale de l’État se reflète parfois dans celle des partis : par exemple en Suisse, où leur organisation demeure surtout cantonale. Mais cette coïncidence n’est pas générale. Tout d’abord les groupes nationaux constituant la base des divisions politiques et administratives de l’État fédéral, leur indépendance à l’intérieur du parti prend plutôt la forme d’une décentralisation locale. Plus profondément : parce que la forme fédérale de l’État a permis à chacun de ces groupes d’exprimer directement son originalité dans les organismes gouvernementaux, leur autonomie au sein des partis ne se justifie pas. Aussi beaucoup d’États fédéraux possèdent-ils des partis de type classique, à peine plus décentralisés localement. Au contraire, dans une nation où des groupes distincts n’ont pas pu traduire leur originalité dans la structure fédérale de l’État, il devient important de la faire apparaître à l’intérieur des partis. De cette façon, on peut introduire un élément de fédéralisme au sein des organes gouvernementaux d’un État unitaire. Tel était par exemple le cas de l’Autriche-Hongrie avant 1914, où le Parti socialiste avait dû se fractionner en sept organisations presque autonomes : allemande, hongroise, tchèque, polonaise, ruthène, Slovène, italienne. On peut en rapprocher le cas de la Belgique actuelle. En 1936, le Bloc catholique belge fut réorganisé sur une base fédérale. Il devait comprendre désormais deux branches : le Parti catholique social, wallon et bruxellois, et le *Katholieke Vlaamschë Volkspartig*, représentées en corps dans un directoire commun. La guerre a empêché cette organisation de fonctionner, et les tendances politiques nouvelles qu’elle a engendrées ont conduit à la structure plus unitaire du Parti chrétien social. Malgré tout, celle-ci comporte une large décentralisation fédérale : le parti comprend deux « ailes », l’une flamande, l’autre wallonne. Chaque aile comporte un nombre égal de représentants au comité national et au conseil général.

Chaque aile tient des séances séparées pendant le congrès national (sauf quelques réunions solennelles communes). Cette structure avantage d'ailleurs l'aile wallonne, qui se trouve à égalité avec l'aile flamande au sein des organismes directeurs, bien qu'elle réunisse beaucoup moins d'adhérents : en 1947, l'aile wallonne comptait 39 739 membres contre 84 779 à l'aile flamande ; en 1948, 49 737 contre 120 197 ; en 1949, 65 888 contre 160 077. Le Parti socialiste belge n'a jamais voulu revêtir une telle structure fédérale : il se proclame unitaire. Malgré tout, on note un grand soin pour maintenir une certaine égalité entre les deux groupes linguistiques au sein de ses organismes directeurs.

Beaucoup de partis se déclarent décentralisés, qui sont en réalité centralisés. Il ne faut donc pas se laisser prendre à la lettre des statuts, mais analyser leur application concrète, avant de conclure. Généralement, les dirigeants locaux sont fiers de leur importance et aiment à se persuader qu'ils jouent un rôle essentiel, même quand la réalité est différente. D'autres partis reconnaissent ouvertement que leur structure est centralisée, mais corrigent l'effet de ce terme — chargé décidément d'une nuance péjorative — par l'adjonction d'une épithète populaire : ainsi le Parti communiste parle de « centralisme démocratique ». L'expression mérite d'être retenue : on peut distinguer deux formes de centralisation, l'une autocratique, l'autre démocratique, si l'on considère ce dernier terme comme l'indice d'une volonté de garder le contact avec la base. Dans le centralisme autocratique, toutes les décisions viennent d'en haut, et leur application est contrôlée localement par des représentants du sommet. Les partis fascistes sont généralement articulés sur cette base, bien qu'ils aient souvent à lutter contre la tendance de certains chefs subalternes à manifester leur indépendance : on a signalé les efforts de Roehm en ce sens, dans le Parti nazi. On peut en rapprocher le mouvement centrifuge qui s'est manifesté dans le Parti fasciste italien au lendemain de la prise du pouvoir, chaque dirigeant local jouant au satrape sur son territoire : ce fut la période des « ras » (ce terme désignant les féodaux éthiopiens). Un exemple très intéressant de centralisation autocratique est donné à l'heure actuelle en France par le Rassemblement du peuple français : à côté de chaque conseil départemental, élu, ne jouant en fait qu'un rôle consultatif, se trouve un délégué nommé par le centre, exerçant pratiquement le pouvoir de décision. Aux élections sénatoriales de 1948, plusieurs conflits éclatèrent entre le bureau départemental et le délégué du centre, à propos des investitures

électorales. On saisit ici sur le vif le caractère autocratique du centralisme : il s'agit de faire prévaloir la décision de l'autorité supérieure sur les points de vue des adhérents locaux.

Pour être plus efficace, le « centralisme démocratique » est beaucoup plus souple. Le Parti communiste désigne ainsi un ensemble d'institutions complexes dont les buts sont les suivants : 1° faire connaître au centre, avec la plus grande exactitude possible, le point de vue de la base, pour lui permettre de prendre une décision valable ; 2° assurer l'application de cette décision du centre à tous les échelons, d'une façon rigoureuse et précise mais compréhensive : c'est-à-dire avec l'adhésion de la base. Ainsi, le système est centralisé, puisque les décisions sont prises en haut ; il demeure démocratique, puisqu'elles sont arrêtées en fonction des opinions de la base et que l'accord de celle-ci est à tout moment recherché dans l'application. Pour arriver à ce résultat, les dirigeants locaux, bien qu'élus par la base (avec une certaine intervention du centre, qu'on précisera plus loin), sont responsables devant les échelons supérieurs et non pas devant leurs mandants. Leur rôle est donc de traduire aussi correctement que possible aux échelons supérieurs les réactions et les opinions de la base, et d'expliquer avec patience et précision à celle-ci les motifs des décisions centrales. Ils ne sont pas des députés passifs, qui enregistrent simplement le point de vue de leurs mandants et tâchent de le faire prévaloir, comme dans un système décentralisé ; mais ils ne sont pas non plus de simples représentants du centre chargés d'imposer aveuglément à la base la volonté de celui-ci, comme dans le centralisme autocratique. Ils ont un rôle complexe d'informateurs et d'éducateurs, au demeurant très important.

Le centralisme démocratique suppose d'un autre côté que des discussions très libres se produisent à la base *avant* que la décision soit prise, pour éclairer le centre, mais que la discipline la plus rigoureuse soit observée par tous *après* que cette décision est intervenue. De fait, les témoignages semblent établir que la discussion est réelle à l'intérieur des cellules : cependant cette « discussion doit se dérouler dans le cadre des principes du parti, des principes du marxisme-léninisme[19] », ce qui est naturel. Mais les discussions doivent cesser après la décision : tout doit alors être mis en œuvre pour l'appliquer. À cet égard, le centralisme démocratique prévoit un contrôle de l'exécution très précis, assuré par le centre : les dirigeants du parti, à tous les échelons, doivent vérifier l'application des décisions par les cadres placés sous leurs ordres. Il exige en même temps que les exécutants

fassent toujours comprendre à la base les motifs de la décision exécutée de façon à ne jamais perdre avec elle le contact fondamental.

On peut penser beaucoup de choses du Parti communiste : on doit reconnaître que les mécanismes forgés par lui sont d'une remarquable efficacité, et qu'on ne peut leur refuser un certain caractère démocratique, à cause de ce souci constant de garder le contact de la base, d'être « à l'écoute des masses ». Quelques agents électoraux des vieux partis (par exemple certains « comitards » radicaux de la III^{e} République, certains *bosses* américains) ont su de façon intuitive et empirique comprendre les sentiments profonds des masses et demeurer toujours près d'elles. La force du Parti communiste est d'avoir construit une méthode scientifique permettant d'atteindre ces résultats, avec le double avantage de la méthode scientifique : précision plus grande ; possibilité d'emploi par tous après une formation suffisante. Plus profondément encore, la valeur de cette méthode vient du fait qu'elle n'est pas purement passive, qu'elle ne se borne pas à enregistrer les réactions des masses, mais qu'elle permet d'agir sur elles, de les canaliser doucement, prudemment, mais profondément. On peut déplorer l'usage de l'outil : on doit admirer sa perfection technique.

Il reste à définir les facteurs qui poussent les partis à se donner une articulation centralisée ou une articulation décentralisée, en dehors de leur volonté délibérée d'adopter l'un ou l'autre système à cause de son efficacité pratique ou de sa liaison avec les doctrines du parti. On a déjà relevé au passage quelques-unes des raisons particulières qui peuvent ainsi expliquer la centralisation ou la décentralisation dans certains pays. À côté de ces facteurs spéciaux, existe-t-il des facteurs généraux, dont l'action se combine avec celle des précédents ? On peut ici rappeler l'influence de l'histoire : le mécanisme de la naissance des partis semble jouer un certain rôle dans le degré de centralisation. On a déjà signalé que les partis d'origine électorale et parlementaire ont généralement une structure plus décentralisée que les partis d'origine extérieure, qui sont nés par l'initiative du centre et non de la base. Ainsi les partis travaillistes sont plus centralisés que les partis socialistes parlementaires ; les partis catholiques sont généralement assez centralisés, à cause du rôle du clergé ou d'œuvres catholiques (Action catholique, ACJF) dans leur naissance.

Le mode de financement est également très important. Dans les partis « bourgeois » où les frais d'élections sont en grande partie assumés par les candidats ou leurs « supporters » locaux, les comités de base sont plus

riches que le centre, donc indépendants ; au contraire, si les bailleurs de fonds ont pris l'habitude de subventionner directement le centre, celui-ci peut exercer une pression plus grande sur les groupes locaux. Dans les partis financés par des cotisations régulières élevées, perçues par l'achat de cartes annuelles et de timbres mensuels, la répartition des ressources entre le centre et les sections locales est très importante à connaître. Dans le Parti socialiste français, par exemple, le centre vend chaque timbre mensuel 16 francs aux fédérations ; celles-ci sont libres ensuite de fixer le prix de vente aux adhérents. Dans la Fédération de la Seine, 40 francs sont retenus par les organismes fédéraux (qui vendent le timbre aux sections 56 francs), et 20 à 50 francs par les sections (qui vendent le timbre de 75 à 125 francs). On voit que le système favorise nettement la base au détriment du centre : en fait le Parti socialiste français est très décentralisé. Au contraire, dans le Parti communiste, chaque organisation du parti (cellule, section, fédération, comité central) perçoit uniformément 25 % des cotisations.

Le régime électoral paraît également avoir quelque influence dans ce domaine. Le scrutin uninominal majoritaire tend évidemment à la décentralisation, en donnant la priorité aux points de vue étroitement locaux et à la personnalité des candidats, qui peuvent se rendre indépendants du centre, eux et leurs comités partisans. Mais le scrutin de liste ne pousse pas directement à la centralisation : il élargit simplement le cadre de la décentralisation. En France, un scrutin uninominal rend très indépendants les comités d'arrondissement ; un scrutin de liste les rend dépendants des fédérations départementales, mais maintient l'autonomie de celles-ci vis-à-vis du centre : en fait, dans l'application de la proportionnelle, on a vu beaucoup de fédérations socialistes résister aux prétentions du centre d'imposer ses candidats ou leur ordre d'inscription. En somme, seuls les régimes de représentation proportionnelle (R.P.) fonctionnant dans un cadre national paraissent pousser à la centralisation ; ils sont rarement appliqués. On peut donc considérer que les mécanismes électoraux tendent généralement à la décentralisation, plutôt qu'à la centralisation ; de fait, les partis les plus centralisés sont ceux qui n'attachent aux élections qu'une importance secondaire et ne s'organisent pas en fonction d'elles — les partis de type communiste ou fasciste.

Cependant, le cas anglais pose un problème délicat : ne peut-on reconnaître une certaine influence au scrutin uninominal à un tour sur la centralisation assez forte des partis britanniques ? La tendance à

l’autonomie des petits groupes locaux est ici battue en brèche par un autre facteur : la nécessité d’empêcher la dispersion des voix et d’assurer par conséquent une discipline rigoureuse des candidatures, qui conduit naturellement à constituer deux partis assez fortement centralisés. Mais, si les partis anglais sont centralisés, les partis américains sont très décentralisés, bien qu’il s’agisse du même système uninominal à un seul tour. Il est vrai que le mécanisme très particulier des élections aux États-Unis, avec les « nominations » antérieures de candidats et le nombre des postes administratifs à pourvoir, rend toute comparaison sérieuse impossible. Par ailleurs, d’autres facteurs ont certainement joué dans l’établissement du centralisme britannique, notamment la discipline assez grande des groupes parlementaires, qui s’est naturellement projetée sur l’organisation des partis, et la distribution des fonds électoraux par le centre, déjà soulignée par James Bryce. En définitive, nulle conclusion précise ne peut être formulée concernant l’influence du scrutin majoritaire à un seul tour sur la centralisation des partis.

2

Les membres des partis

Qui est membre d'un parti ? La réponse diffère suivant les partis : chacun relève d'une notion de *membership* qui lui est propre. L'expression « membre du parti » ne désigne pas la même réalité chez les communistes et chez les radicaux, dans le Parti socialiste français et dans le Parti travailliste britannique, dans le Bloc catholique belge de 1920-1936 et le Parti social chrétien de 1945. Dans les partis américains, elle ne désigne même rien du tout : on peut seulement dénombrer les militants intégrés dans la « machine », les sympathisants qui la renforcent pendant les campagnes électorales, les participants aux *primaires*, les citoyens qui votent pour les candidats du parti aux élections.

A l'intérieur de chaque parti, d'ailleurs, on trouve plusieurs catégories de membres. On l'a vu dans le Parti travailliste, qui distingue depuis 1918 les membres collectifs et les membres individuels. Si les partis directs, qui connaissent seulement les membres individuels, semblent offrir plus d'homogénéité, celle-ci n'est qu'apparente. Sympathisants, adhérents, militants, propagandistes : une série de cercles concentriques s'y dessine, où la solidarité partisane devient de plus en plus forte. Pour demeurer le plus souvent officieuses, ces distinctions n'en sont pas moins réelles. Il y a des degrés dans la « participation » — si l'on appelle ainsi le lien de solidarité qui attache le partisan à son parti. Peut-on parler seulement de degrés ? La participation de X peut-elle être jugée trois ou quatre fois supérieure à celle de Y ? Ou s'agit-il plutôt de deux participations différentes ? On est conduit à rechercher la nature même de cette participation, à définir le contenu du lien sociologique qui unit les membres de la communauté partisane.

Recherche passionnante, où se reflètent deux caractères essentiels de l'époque : la renaissance des groupes, la renaissance des religions. Les liens de participation tendent à devenir de plus en plus forts ; en même temps, ils glissent vers une structure proprement religieuse. Le déclin des religions

officielles coïncide avec l'essor des religions politiques. Aujourd'hui, ce terme de parti recouvre des Églises, avec leur clergé, leurs fidèles, leur foi, leur orthodoxie, leur intolérance. Cependant, ce phénomène n'est pas général, de sorte qu'on voit coexister dans ce domaine aussi des partis de natures très différentes. Dans l'ensemble, ces diversités de nature coïncident à peu près avec les diversités d'armature qu'on a déjà définies : les vieux partis à base de comité, à structure faible et décentralisée, conservent les caractères anciens de partis techniques, où les adhérents ne sont ni très nombreux, ni très passionnés ; les partis modernes, à base de cellules et de milices, centralisés et organisés, encadrent des masses fanatiques, où une foi religieuse se superpose à une discipline quasi militaire ; les partis à base de sections se tiennent dans une situation à peu près intermédiaire, où le grand nombre des adhérents coïncide avec une solidarité moyenne, de nature laïque. Mais peut-être ces différences de participation sont-elles le résultat d'une différence d'âge, car les premiers sont les plus anciens, les seconds les plus jeunes, les derniers occupant une situation intermédiaire dans le temps comme dans la structure.

La notion d'adhérent

Dans le langage courant, la notion de « membre » d'un parti coïncide avec celle d'adhérent — au moins en Europe. On distingue de celui-ci le « sympathisant », qui se déclare favorable aux doctrines du parti et lui apporte quelquefois son appui, mais demeure en dehors de son organisation et de sa communauté : le sympathisant n'est pas membre du parti, à proprement parler. Cependant, dès qu'on veut l'approfondir un peu, la distinction s'estompe et quelquefois s'efface. Rien ne montre mieux sa fragilité que les différences énormes qui séparent les partis sous l'angle du dénombrement des adhérents. Pour les uns, les recherches les plus sérieuses ne peuvent aboutir qu'à des chiffres tout à fait approximatifs. En 1939, deux articles sincères et objectifs, publiés dans le même numéro de la revue *Esprit*, attribuaient au Parti radical-socialiste français, le premier 80 000 adhérents[20], le second 200 000[21]. D'autres partis, au contraire, peuvent établir un dénombrement d'adhérents presque aussi précis que les recensements de populations : par exemple, les partis socialistes et communistes.

La différence ne vient pas seulement d'une meilleure organisation, d'une tenue plus rigoureuse de registres et de fichiers : elle tient à la nature même de la communauté partisane. Dans ces deux catégories de partis, le terme d'adhérent n'a pas le même sens, ni la même importance. À dire vrai, il n'a guère de sens ni d'importance dans la première catégorie. La notion d'adhérent est liée à une certaine conception des partis politiques, née au début du XX^{e} siècle avec les partis socialistes, et imitée ensuite par d'autres. Elle ne correspond pas à la vieille conception du parti, qui fleurissait au XIX^{e} siècle dans les régimes parlementaires à suffrage censitaire. La notion d'adhérent est le résultat de l'évolution qui a conduit des partis de cadres aux partis de masses.

PARTIS DE CADRES ET PARTIS DE MASSES

La distinction des partis de cadres et des partis de masses ne repose pas sur leur dimension, sur le nombre de leurs membres : il ne s'agit pas d'une différence de taille, mais de structure. Considérons le Parti socialiste français : le recrutement des adhérents présente pour lui un caractère fondamental, au double point de vue politique et financier. Il cherche d'abord à faire l'éducation politique de la classe ouvrière, à dégager parmi elle une élite capable de prendre en main le gouvernement et l'administration du pays : les adhérents sont donc la matière même du parti, la substance de son action. Sans adhérents, le parti ressemblerait à un professeur sans élèves. Au point de vue financier, le parti repose essentiellement sur les cotisations versées par ses membres : le premier devoir de la section est d'en assurer le recouvrement régulier. Ainsi le parti réunit les fonds nécessaires à son œuvre d'éducation politique et à son activité quotidienne ; ainsi peut-il également financer les élections : le point de vue financier rejoint ici le point de vue politique. Ce dernier aspect du problème est fondamental : toute campagne électorale représente une grosse dépense. La technique du parti de masses a pour effet de substituer au financement capitaliste des élections un financement démocratique. Au lieu de s'adresser à quelques gros donateurs privés, industriels, banquiers, ou grands commerçants, pour couvrir les frais de la campagne — ce qui met le candidat (et l'élu) dans la dépendance de ces derniers — les partis massifs répartissent la charge sur un nombre aussi élevé que possible d'adhérents, qui contribuent chacun pour une somme modeste. On peut comparer

l’invention du parti massif à celle des Bons de la Défense nationale, en 1914 : autrefois, les Bons du Trésor étaient de grosses coupures, placées auprès de quelques grandes banques qui prêtaient à l’État ; en 1914, l’idée géniale fut de multiplier les petites coupures et de les placer dans un public aussi nombreux que possible. De même, les partis de masses se caractérisent par l’appel au public : au public payant, qui permet à la campagne électorale d’échapper aux servitudes capitalistes ; au public écoutant et agissant, qui reçoit une éducation politique et apprend le moyen d’intervenir dans la vie de l’État.

Le parti de cadres répond à une notion différente. Il s’agit de réunir des notables, pour préparer des élections, les conduire et garder le contact avec les candidats. Des notables influents, d’abord, dont le nom, le prestige ou le rayonnement serviront de caution au candidat et lui gagneront des voix ; des notables techniciens, ensuite, qui connaissent l’art de manier les électeurs et d’organiser une campagne ; des notables financiers, enfin, qui apportent le nerf de la guerre. Ici, la qualité importe avant tout : ampleur du prestige, habileté de la technique, importance de la fortune. Ce que les partis de masses obtiennent par le nombre, les partis de cadres l’obtiennent par le choix. L’adhésion n’y prend plus du tout le même sens : elle est un acte tout à fait personnel, basé sur les aptitudes ou la situation particulière d’un homme, déterminé strictement par des qualités individuelles. Elle est un acte réservé à quelques-uns ; elle repose sur un choix strict et fermé. Si l’on entend par adhérent celui qui signe un engagement vis-à-vis du parti et acquitte ensuite régulièrement sa cotisation, les partis de cadres ne font pas d’adhérents. Certains feignent d’en recruter à l’image des partis de masses, par contagion : mais cela n’est pas sérieux. Si le problème du nombre d’adhérents du Parti radical-socialiste français ne comporte pas de réponse précise, c’est que la question elle-même n’a pas de sens. On ne peut pas recenser les adhérents du Parti radical, parce que le Parti radical ne cherche pas d’adhérents, à proprement parler : il s’agit d’un parti de cadres. Les partis américains et la majorité des partis modérés et conservateurs européens entrent dans la même catégorie.

Claire dans son principe, la distinction n’est pas toujours facile dans son application. On vient de noter que les partis de cadres s’ouvrent parfois aux adhérents ordinaires, à l’imitation des partis de masses. À dire vrai, cette pratique est assez générale : il y a peu de partis de cadres à l’état pur. Les autres n’en sont guère éloignés en pratique, mais leur forme apparente

risque de tromper l'observateur. Il ne faut pas se borner aux règles officielles posées dans les statuts, ni aux déclarations des dirigeants. L'absence d'un système d'enregistrement des adhérents ou d'une perception régulière des cotisations est un assez bon critère : aucune adhésion véritable n'est concevable sans eux, comme on le verra. L'imprécision des chiffres avancés est également une présomption intéressante : en 1950, en Turquie (avant les élections), le Parti démocrate déclarait avoir « trois ou quatre millions d'adhérents ». Évidemment, il parlait de sympathisants : en fait, il constituait essentiellement un parti de cadres. La distinction se heurte également à l'existence des partis indirects : partis de masses qui ne font pas d'adhérents personnels. Prenons l'exemple travailliste : le parti a été constitué en 1900 pour permettre de financer des candidatures ouvrières aux élections ; c'est le système du parti de masse au point de vue financier, les frais d'élection étant couverts par les syndicats, collectivement. Mais cette adhésion globale reste bien différente de l'adhésion individuelle : elle ne comporte pas un véritable encadrement politique, ni un engagement personnel envers le parti. Cela change profondément la nature du parti et de l'adhésion, dans une mesure qu'on essaiera de préciser plus loin. Considérons d'un autre côté les partis américains, dans les États où fonctionne le système des primaires fermées, avec enregistrement des participants ; ils ressemblent à des partis de masses, au point de vue politique. On peut considérer comme une adhésion cette participation à la primaire, avec l'enregistrement et les engagements qu'elle comporte ; d'ailleurs, l'intervention dans la nomination des candidats présentés aux élections par un parti constitue l'une des activités typiques de l'adhérent. Mais, en l'occurrence, celle-ci constitue sa *seule* activité : on ne trouve rien d'analogue aux réunions de sections des partis de masses. Surtout, on ne trouve pas un système régulier de cotisation, qui assure le financement du parti et des élections : au point de vue financier, on demeure strictement en face d'un parti de cadres. En définitive, il faudrait considérer les partis indirects et les partis américains avec primaires fermées comme des partis semi-massifs, sans faire de cette notion une troisième catégorie, opposable aux deux autres, à cause de son hétérogénéité.

La distinction des partis de cadres et des partis de masses repose sur une infrastructure sociale et politique. Elle a tout d'abord coïncidé, dans ses grandes lignes, avec la substitution du suffrage universel au suffrage restreint. Dans les régimes électoraux censitaires, qui furent la règle au

XIX^{e} siècle, les partis avaient évidemment pris la forme des partis de cadres : il ne pouvait être question d'enrégimenter les masses, alors qu'elles n'avaient pas d'influence politique. D'autre part, le financement capitaliste des élections paraissait naturel. Il a d'ailleurs survécu au suffrage restreint. En fait, l'avènement du suffrage universel n'a pas entraîné du premier coup l'avènement de partis de masses véritables. Les partis de cadres ont simplement essayé d'assouplir leur structure, en feignant de s'ouvrir aux masses. Le système du caucus de Birmingham dans le Parti libéral anglais, la *Primrose League* dans le Parti conservateur, l'avènement des primaires américaines, correspondent à cette première phase. Il s'agissait de donner aux masses une certaine activité politique et de conférer aux notables composant les comités l'apparence d'une investiture populaire. Dans les deux premiers cas, on était proche d'un parti de masses : un système d'adhésion formelle existait, en même temps qu'une cotisation régulière. Mais la vie réelle du parti se déroulait en dehors des adhérents : la *Primrose League* était un organe distinct du parti proprement dit, à caractère de brassage social ; les primaires se bornent à la nomination de candidats ; seul, le caucus, avec ses sections de quartier, préfigurait un véritable parti de masses, mais il n'a constitué qu'une expérience transitoire. La base politique et la base financière des partis de masses manquait : il ne s'agissait pas de faire échapper les candidatures et les élections au financement capitaliste ; il ne s'agissait pas de faire l'éducation des masses et d'utiliser directement leur activité dans la vie politique. Il s'agissait plutôt d'utiliser la force des masses, politique et financière, comme une force d'appoint. Le premier pas était fait ; mais ce n'était qu'un premier pas.

L'application du suffrage universel a provoqué presque partout (sauf aux États-Unis) le développement de partis socialistes, qui ont franchi l'étape définitive, pas toujours d'un seul coup d'ailleurs (fig. 6). En France, par exemple, les premiers groupes socialistes ne différaient pas beaucoup des partis bourgeois ; l'enregistrement des adhérents, la perception des cotisations, le financement autonome des élections ne se sont développés qu'assez lentement. Encore plus en Italie ou dans des pays moins évolués politiquement. Cependant, à la veille de la guerre de 1914, les partis socialistes européens formaient de grandes communautés humaines, profondément différentes des partis de cadres antérieurs : le Parti social-démocrate allemand notamment, avec plus d'un million d'adhérents, avec

un budget annuel de près de 2 millions de marks, constituait un véritable État, plus puissant que certains États nationaux. La conception marxiste du parti-classe portait à cette structure massive : si le parti est l'expression politique d'une classe, il doit naturellement tendre à l'encadrer tout entière, à la former politiquement, à dégager d'elle des élites de direction et d'administration. Cet encadrement permettait en même temps de libérer la classe ouvrière de la tutelle des partis « bourgeois » : pour présenter aux élections des candidats ouvriers indépendants, il fallait se passer du financement capitaliste (sinon à titre d'appoint, les rôles étant renversés) ce qui n'était possible que par un financement collectif. Pour opposer à une presse politique bourgeoise une presse politique ouvrière, il fallait réunir des capitaux et organiser une diffusion du journal : seul, un parti de masses le permettait.

Fig. 6. *Nombre d'adhérents des Partis socialistes européens (1900-1955)*

	ALLEMAGNE	AUTRICHE	DANEMARK	FRANCE	GRANDE-BRETAGNE			NORVÈGE	PAYS-BAS	SUÈDE	SUISSE
					Adhérents syndicaux	Adhérents individuels	Total				
1900					353 070		375 931		3 200	44 100	
1901					455 450		469 311		4 000	48 241	
1902					847 315		861 150		6 500	49 190	9 155
1903			22 061		956 025		969 800	17 000	5 600	54 552	8 912
1904					885 270		900 000		6 000	64 835	19 840
1905	400 000			34 688	904 496		921 280		6 816	67 325	20 337
1906	384 327		29 651	40 000	975 182		998 338	19 100	7 471	101 929	20 000
1907	530 466			52 913	1 049 673		1 072 418		8 423	133 388	
1908	587 338		34 078	56 963	1 127 035		1 158 565	27 838	8 748	112 693	20 439
1909	633 309			57 977	1 450 648		1 486 308	27 789	9 504	60 813	21 132
1910	720 038			69 085	1 394 402		1 430 539		9 980	55 248	20 671
1911	836 562			69 578	1 501 783		1 539 092		12 582	57 721	21 508
1912	970 112			72 692	1 858 178		1 895 498	43 557	15 667	61 000	27 500
1913	982 850	89 628	48 935	75 192					25 708	75 444	29 730
1914	1 085 905		57 115	93 218	1 572 391		1 612 147	53 866	25 609	84 410	29 585
1915	585 898		60 072	25 393	2 053 735		2 093 365	62 952	25 642	85 937	27 485
1916	432 618		67 724	25 879	2 170 782		2 219 764		24 018	105 275	31 307
1917	243 061		78 320	28 224	2 415 383		2 465 131		24 893	114 450	
1918	249 411		91 791	15 827	2 960 409		3 013 129	94 165	27 093	129 432	39 765
1919	1 012 299	332 391	115 900	133 277	3 464 020		3 511 290		37 628	151 364	52 163
1920	1 180 208	335 863	126 603	179 787	4.317 537		4 359 807		47 870	143 090	51 250
1921	1 028 574	491 160	129 756	50 449	3 973 558		4 010 361	45 946	37 412	134 753	40 483
1922	1 464 868	553 022	124 549	49 174	3 279 276		3 311 036		41 472	133 042	36 552
1923	1 261 072	514 273	130 371	50 496	3 120 149		3 155 911		42 047	138 510	34 000
1924	940 078	566 124	143 203	72 659	3 158 102		3 194 399	40 394	41 230	153 187	31 306
1925	844 495	576 107	146 496	111 276	3 337 635		3 373 870		37 894	167 843	31 788
1926	823 526	592 346	144 680	111 368	3 352 347		3 388 286		41 221	189 122	33 339
1927	867 671	669 586	148 472	98 034	3 238 939		3 293 615	68 016	43 196	203 338	36 727
1928	937 381	713 834	149 120	109 892	2 025 139	214 970	2 292 169		46 169	221 419	41 621
1929	1 021 777	718 056	163 193	119 519	2 044 279	227 897	2 330 845	76 579	53 395	234 962	43 867
1930	1 037 384	698 181	171 407	125 563	2 011 484	277 211	2 346 908	80 177	61 162	277 017	47 444
1931	1 008 953	653 605	173 890	130 864	2 024 216	297 003	2 358 066	83 071	69 263	296 507	50 722
1932		*648 497*	*179 579*	*137 684*	*1 960 269*	*371 607*	*2 371 787*	*87 315*	*78 920*	*312 934*	*55 186*
1933			*190 070*	*131 044*	*1 899 007*	*366 013*	*2 305 030*	*95 327*	*81 914*	*326 734*	*57 227*
1934			191 995	110 000	1 857 524	381 259	2 278 490	104 517	87 212	330 350	55 571
1935			195 142	120 083	1 912 924	419 311	2 377 515	122 007	84 269	346 786	52 881
1936			191 424	202 000	1 968 538	430 694	2 441 357	142 719	87 826	368 158	50 599
1937			199 283	286 604	2 037 071	447 150	2 527 672	160 245	87 312	398 625	45 039
1938			198 836	275 373	2.158 076	428 826	2 630 286	170 889	88 897	437 239	42 860
1939			206 995		2 214 070	408 844	2 663 067		82 145	458 831	37 129
1940			188 825		2 226 575	304 124	2 571 163			487 257	33 842
1941			193 599		2 230 728	226 622	2 485 458			498 209	31 742
1942			206 565		2 206 209	217 783	2 453 932			519 322	32 995
1943			216 816		2 237 307	235 501	2 503 240			538 747	34 606
1944			232 215		2 373 381	265 763	2 672 845			553 724	37 453
1945		357 818	243 532	335 705	2 510 369	487 047	3 038 697	191 045		563 981	40 956
1946	701 448	500 181	267 876	354 878	2 635 346	645 345	3 322 358	197 638	114 588	558 584	47 662
1947	875 479	570 768	287 736	296 314	4 386 074	608 487	5 040 299	202 043	108 813	588 004	51 342
1948	844 653	616 232	296 175	223 495	4 751 030	629 025	5 422 437	203 094	117 244	635 658	52 697
1949	736 218	614 366	294 969	157 897	4 946 207	729 624	5 716 947	204 055	109 608	668 817	52 983
1950	684 698	607 283	283 907	140 190	4.971 911	908 161	5 920 172	203 094	105 609	722 073	53 697
1951	649 529	621 074		126 858	4 937 427	876 275	5 849 002		112 000	739 474	53 852
1952	627 827	627 435		116 327	3 071 935	1 014 524	6 107 859		110 000	746 004	53 911
1953	607 456	657 042		113 455	5 056 912	1 004 685	6 096 022	178 004	111 000	753 785	54 346
1954	585 479	666 373	283 221	115 494			6 498 027		112 000	757 426	54 111
1955		689 040							125 000		

Allemagne : 1. Chiffres antérieurs à 1919 d'après J. Longuet, « Le Mouvement socialiste international » (*Encyclopédie socialiste et syndicale et coopérative de l'Internationale ouvrière*), Paris, 1913, p.231-232 ; cf. aussi *Yearbook of the International Labor Movement*, 1956-1957, Londres, 1956. — 2. Chiffres de 1946-1950 pour l'Allemagne occidentale seulement (en 1931, le Parti socialiste comptait 610 212 membres sur le territoire correspondant). — Belgique : le Parti socialiste déclare avoir 150 000 membres en 1951 (par adhésions individuelles) contre 650 000 en 1939 (par adhésions collectives : les deux n'étant pas comparables, à cause des doubles ou triples affiliations, qui grossissent les chiffres apparents). En 1911, il en avouait 222 669 (toujours par adhésions collectives : cf. J. Longuet, *op. cit.*, p. 115-116). — Grande-Bretagne : le total inclut non seulement les adhérents syndicaux et les adhérents individuels, mais les adhérents par l'intermédiaire des coopératives, des mutuelles et des sociétés socialistes. — Pays-Bas : depuis 1946, chiffres au 31 décembre de chaque année, sauf en 1950 (au 30 septembre). Les chiffres de décembre sont généralement inférieurs de 2 000 environ à ceux de septembre.
Sauf indication contraire, tous les chiffres sont cités d'après les annuaires officiels des partis.

Ainsi s’explique que la distinction des partis de cadres et des partis de masses corresponde également, à peu près, à celle de la droite et de la gauche, des partis « bourgeois » et des partis « prolétariens ». Ni financièrement, ni politiquement, la droite bourgeoise n’avait besoin d’encadrer des masses : elle possédait ses bailleurs de fonds, ses notables, ses élites. Elle jugeait suffisante sa culture politique. Aussi, jusqu’au fascisme, les tentatives de création de partis de masses conservateurs ont-elles généralement échoué. La répugnance instinctive de la bourgeoisie à l’encadrement et l’action collective jouaient également leur rôle dans ce domaine, de même que la tendance inverse de la classe ouvrière a favorisé le caractère massif des partis socialistes. On pourrait ici reprendre nos remarques antérieures. Il a fallu que le développement du communisme ou des méthodes révolutionnaires fasse comprendre à la bourgeoisie l’insuffisance des partis de cadres, pour qu’elle entreprenne sérieusement de créer des partis de masses : en 1932, le Parti national-socialiste atteignait 800 000 adhérents. Mais cela marquait en réalité sa rupture avec la démocratie. Dans le système électoral et parlementaire, les partis de cadres ont généralement suffi à la droite ; dans la lutte contre le système électoral et parlementaire, les partis de masses de type fasciste ont rarement présenté l’équilibre et la stabilité des partis prolétariens. Ils tendent d’ailleurs à perdre la nature de partis massifs purs comme on va le voir.

Enfin, la distinction des partis de cadres et des partis de masses coïncide avec celles qui reposent sur les divers types d’armature partisane. Les partis de cadres correspondent aux partis de comités, décentralisés et faiblement articulés ; les partis de masses correspondent aux partis basés sur les sections, plus centralisés et plus fortement articulés. Les différences dans la technique d’encadrement se recouvrent avec les différences dans la nature des communautés encadrées. Quant aux partis construits sur la base des cellules et des milices, ils sont également des partis massifs : mais ce caractère est moins net. Certes, les partis communistes et fascistes englobent des masses aussi nombreuses que les partis socialistes, même avant leur prise de pouvoir et leur transformation en partis uniques : 800 000 membres du Parti national-socialiste allemand en 1932 ; 1 000 000 de membres du Parti communiste français en 1945 ; 2 000 000 de membres du Parti communiste italien en 1950. Une évolution se dessine, malgré tout. Périodiquement, les partis communistes se livrent à des épurations intérieures, destinées à éloigner d’eux les tièdes, les inactifs, les suspects :

ainsi la qualité reprend-elle le pas sur la quantité. Ils ont d'ailleurs tendance à contrôler sévèrement les adhésions : certains partis socialistes prévoient également des contrôles de ce genre ; mais le système s'applique peu chez eux, au lieu que les communistes paraissent plus stricts. Dans les partis fascistes, cette tendance qualitative est encore plus nette, plus peut-être dans la doctrine, nettement aristocratique, que dans la pratique : l'énorme accroissement du Parti national-socialiste, dans les dernières années précédant la prise du pouvoir, n'a pas dû permettre un filtrage sérieux des adhérents.

Quoi qu'il en soit, la tendance générale n'est pas contestable. Elle conduit à se demander s'il s'agit encore de véritables partis de masses, ou si l'on dévie lentement vers une conception nouvelle, vers une troisième catégorie : les partis de fidèles, plus ouverts que les partis de cadres, mais plus fermés que les partis de masses. Dans la conception de Lénine, le parti ne doit pas englober toute la classe ouvrière : il en est seulement l'aile marchante, la pointe avancée, la « partie la plus consciente ». Ce n'est plus la conception d'un parti-classe : c'est la conception d'un parti-élite. Les doctrines fascistes sont encore plus nettes à cet égard ; inégalitaires et nietzschéennes, aristocratiques par essence, elles voient dans le parti un « ordre », composé des meilleurs, des plus fidèles, des plus courageux, des plus aptes. L'ère des masses est dépassée : nous sommes entrés dans l'ère des élites. La notion d'adhérent tend alors à se diversifier : à l'intérieur même du parti, se trouvent des cercles concentriques qui correspondent à des degrés différents de fidélité et d'activité. Dans le Parti national-socialiste, on trouvait le parti lui-même, puis les S.A., puis les S.S. Dans le Parti communiste, les doctrines égalitaires officielles s'opposent à une telle hiérarchie : cependant, on peut distinguer un « cercle intérieur » stable et solide, autour duquel s'agglomère une masse d'adhérents ordinaires, souvent assez instables (la différence était très nette dans le Parti communiste français d'avant-guerre).

Il ne faudrait pas exagérer la portée de ces phénomènes, qui demeurent encore limités. On peut toujours classer les partis communistes et les partis fascistes dans les partis de masses, à condition de noter leur caractère un peu spécial, d'autant plus que les partis socialistes ont présenté quelques traits analogues aux précédents, au début de leur histoire : ils se montraient alors sévères pour leur recrutement ; avant que la vieillesse ne détende leurs exigences, ils voulaient être des partis de fidèles. Cette dernière notion est

trop vague, décidément, pour constituer une catégorie à part. Mais elle correspond à une réalité certaine : l'analyse de la nature de la participation conduira à la reprendre sous une autre forme.

LES CRITÈRES DE L'ADHÉSION

Seuls les partis de masses connaissent un mécanisme formel d'adhésion, comportant la signature d'un engagement, une fois pour toutes, et le paiement d'une cotisation annuelle. Les partis de cadres ignorent l'un et l'autre, où l'entrée se fait sans procédures officielles, où les dons irréguliers remplacent le système des cotisations : il n'y a plus alors de critères précis d'adhésion, et l'activité manifestée au sein du parti permet seule de définir le degré de participation.

Pour entrer dans un parti de masses, la technique la plus courante est celle du bulletin d'adhésion, formulaire imprimé qui comporte généralement un texte déclarant que l'intéressé s'engage à observer la discipline du parti et à propager ses doctrines, et des « blancs » pour l'inscription des nom, adresse, date de naissance et renseignements divers. Adhérer à un parti, c'est d'abord remplir et signer un bulletin d'adhésion. Cette procédure présente deux avantages essentiels. D'abord, elle matérialise l'attachement du partisan : tous les systèmes juridiques donnent à l'écrit une valeur particulière, non seulement à cause de sa force probante (les écrits restent), mais à cause de l'importance psychologique qu'on lui attache. Dans notre civilisation, un engagement écrit est beaucoup plus fort qu'un engagement oral : la signature a pris le caractère magique que les systèmes primitifs attachent à certains gestes, à certaines formules, à certains rites. Quelques partis fascistes vont plus loin d'ailleurs, qui organisent des cérémonies collectives et complexes afin de renforcer encore la valeur de l'engagement : ils exagèrent simplement une tendance générale dans les partis de masses. Mais le bulletin d'adhésion présente un autre avantage : il constitue une fiche de renseignements sur le nouvel adhérent. Suivant les partis, sa précision est plus ou moins grande à cet égard. Parfois, ces renseignements ne sont pas portés sur le bulletin d'adhésion lui-même, mais sur un document séparé, rempli à l'occasion d'une véritable enquête sur le nouvel adhérent.

On peut en effet distinguer deux types d'adhésion : l'adhésion ouverte et l'adhésion réglementée. La première ne comporte aucune autre condition et

formalité que la signature d'un bulletin d'adhésion (et le versement d'une cotisation) : l'entrée au parti est donc libre. On peut en rapprocher le système d'enregistrement prévu par certaines primaires fermées aux États-Unis : l'inscription sur les listes de la primaire correspond un peu à la signature d'un bulletin d'adhésion, bien qu'il ne s'agisse pas d'une véritable affiliation au parti, mais d'un simple droit de vote pour la nomination de ses candidats. Au contraire, l'adhésion réglementée est très différente. Elle se fait en deux actes distincts : une demande d'admission de l'intéressé, une décision d'admission prise par un organisme responsable du parti. Le pouvoir d'admission appartient généralement à la section locale, avec recours possible aux stades supérieurs en cas de refus ; parfois la demande est instruite par une commission spéciale. Généralement, le système est complété par un parrainage obligatoire : un ou deux membres du parti doivent garantir les qualités politiques et morales du postulant, sous leur signature et leur responsabilité. L'adhésion réglementée avec parrainage et décision du parti est la procédure habituelle dans les statuts des partis socialistes et communistes ; les précautions prises s'expliquent par les difficultés éprouvées par ces partis à leur origine et notamment les efforts de la police pour y introduire des « mouchards » : d'où le contrôle des parrains, l'enquête préalable et la décision finale de la section. Cependant, au fur et à mesure que l'activité des partis est devenue moins dangereuse et moins contrôlée, ces précautions sont tombées en désuétude : souvent, elles ne constituent plus que des formalités sans importance et l'adhésion réglementée devient en définitive une adhésion ouverte. La réglementation ne reprend sa vigueur que dans certaines circonstances exceptionnelles, où un filtrage devient nécessaire de nouveau ; par exemple, après la Libération, le contrôle des adhésions est devenu plus sérieux dans beaucoup de partis européens, pour empêcher que des « collaborateurs » ne trouvent refuge chez eux. En Allemagne, en Autriche et en Italie, le contrôle des adhésions est actuellement assez strict, à cause des régimes fascistes antérieurs : on vérifie l'attitude prise par le postulant au moment où régnaient ces régimes.

Une fois admis, l'adhérent reçoit une carte nominative qui matérialise sa qualité de membre du parti. La forme de la carte est d'ailleurs liée au système de cotisation. Deux types de partis peuvent ici se distinguer. Dans les uns, la cotisation est perçue annuellement, en une seule fois. Son chiffre global est assez faible ; elle ne comporte pas un grand sacrifice financier pour l'adhérent. Son paiement est attesté par un timbre au millésime de

l’année, apposé sur la carte d’adhérent (qui a donc un caractère permanent). Dans les autres, au contraire, la cotisation comporte deux éléments : un élément annuel, qui correspond à l’achat de la carte du parti (ainsi renouvelée tous les ans) ; un élément mensuel, qui correspond a des timbres collés sur la carte annuelle (ou à des feuillets encartés à l’intérieur). Les cotisations de ce deuxième type sont beaucoup plus élevées : par exemple, dans le Parti socialiste belge, la cotisation minimum varie entre 6 et 100 francs (belges) par mois ; dans le Parti socialiste français, entre 75 et 200 francs. Cependant, ce deuxième type correspond essentiellement aux partis ouvriers, socialistes et communistes : c’est un paradoxe étrange que les partis qui reposent sur les classes les plus pauvres aient adopté les cotisations les plus élevées. On l’explique généralement par des motifs psychologiques : il est vrai que le dévouement au Parti est plus grand dans les classes populaires que dans la bourgeoisie, ce qui rend plus facile l’établissement d’une cotisation forte. Mais l’explication financière doit être également invoquée : dans les partis conservateurs, la cotisation n’a pas le même caractère fondamental qu’elle présente dans les partis ouvriers ; les adhérents savent que les dons des bailleurs de fonds combleront le déficit des caisses partisanes, et que ces dons constituent leur aliment essentiel. Dans les partis ouvriers, au contraire, les cotisations forment le mode essentiel de financement du parti et des élections : « vivre de ses cotisations » est le but proclamé par le parti, dont la réalisation peut seule garantir son indépendance. Les adhérents comprennent ce caractère vital de la cotisation et acceptent le sacrifice qu’elle représente pour eux.

DISTRICT	TOTAL d'Adhérents	Cotis^{tes} à 0,25	Cotis^{tes} à 0,30	Cotis^{tes} à 0,50	Cotis^{tes} à 1 DM.	Cotis^{tes} à 2 DM.	Cotis^{tes} à 3 DM.	Cotis^{tes} à 5 DM.	Cotis^{tes} à 7 DM.	Cotis^{tes} à 10 DM.	Cotis^{tes} à 20 DM.	Cotis^{tes} à 25 DM.	Cotis^{tes} à 30 DM
Sleavig-Holstein ...	67 765	18 207	—	13 220	20 813	2 093	373	269	—	27	2	—	—
Hambourg N.-O. ...	71 648	—	12 064	14 502	33 725	1 759	636	226	—	98	54	—	—
Weser-Ems	20 502	716	1 148	4 891	8 165	631	174	45	—	11	1	—	—
Hanovre	72 522	4 919	—	18 851	31 909	1 050	692	239	—	56	20	—	1
Brunswick	19 595	1 435	—	5 112	10 014	757	268	105	4	20	3	—	1
Westphalie-O.	28 274	—	—	7 285	16 466	238	106	79	17	36	6	3	2
Westphalie-E.	89 354	2 988	—	29 899	48 644	862	272	159	11	22	6	—	1
Rhin inférieur	48 383	774	—	12 781	26 292	878	645	305	3	79	14	—	2
Rhin moyen	15 296	1	—	5 167	8 267	1 854	304	150	5	14	8	—	—
Rhin-Esse-Nassau ..	12 230	111	—	1 993	5 773	519	84	46	5	2	—	—	—
Hesse-N.	21 395	—	754	5 408	11 793	122	56	14	—	15	—	—	—
Hesse-S.	45 056	763	—	9 871	28 323	1 178	402	165	5	35	6	3	4
Hesse-Rhin	5 953	88	—	1 803	3 103	367	35	27	—	4	—	—	—
Wurtemberg-Bade .	31 260	5 831	—	4 845	16 520	541	171	51	3	15	3	—	3
Wurtemberg-S.	4 035	467	—	413	2 272	90	28	16	1	2	1	—	—
Bade-S.	8 950	—	—	1 380	5 540	104	40	23	—	7	4	—	—
Bavière-E.	13 795	—	—	6 607	3 816	180	38	17	—	3	—	—	—
Franconie	53 645	—	3 368	15 949	25 281	1 196	225	147	—	17	6	—	—
Bavière-S.	35 588	4 698	—	11 753	15 762	192	70	54	25	1	4	3	—
Palatinat	23 024	346	—	6 769	14 017	550	163	42	1	12	5	—	2
Berlin	47 948	—	—	7 481	26 026	4 778	455	743	7	229	84	11	6
TOTAL	736 218	41 344	17 334	185 980	362 521	19 939	6 237	3 022	87	705	227	20	22

Fig. 7. *Répartition des cotisants* dans la *social-démocratie allemande (1949)*

Les partis ont d'ailleurs essayé d'introduire une certaine justice dans la perception des cotisations. Au lieu du système des cotisations uniformes — qui correspond à la technique fiscale la plus primitive, celle de la capitation simple — quelques-uns d'entre eux ont établi un système de cotisation proportionnelle au revenu (ou même un système de cotisation familiale, qu'on trouve notamment dans le Parti socialiste autrichien). Dans le Parti socialiste belge, par exemple, il existe sept taux différents de cotisation, correspondant à des versements de 6, 10, 15, 20, 25, 50, ou 100 francs belges (plus un taux réduit de 3 francs par an pour les pensionnés de vieillesse et les femmes ne travaillant pas) : c'est une obligation morale pour l'adhérent de choisir lui-même la classe de cotisation correspondant à ses possibilités financières. Dans le Parti social-démocrate allemand, on trouve douze taux de cotisation, allant de 0,25 à 30 marks : la répartition des adhérents entre les divers échelons est d'ailleurs très inégale (fig. 7). Dans le Parti communiste français, les cotisations ont une apparence de proportionnalité : les adhérents n'exerçant pas une profession rémunérée paient 10 francs par mois ; ceux qui ont un salaire inférieur à 10 000 francs, 30 francs ; ceux dont le salaire est compris entre 10 et 15 000 francs, 40 francs ; ceux dont le salaire est supérieur à 15 000, 60 francs. Mais le plafond est si bas (au niveau du minimum vital) que cette proportionnalité a surtout pour but d'établir une cotisation réduite pour les partisans à très faibles ressources, tous les autres étant pratiquement mis sur le même pied. Dans le Parti socialiste français, le problème de la cotisation proportionnelle a été beaucoup discuté ces dernières années ; une décision favorable a été prise en 1950 ; beaucoup de sections appliquaient déjà le système, à leur profit d'ailleurs. Chose curieuse, la résistance venait de ceux-là mêmes que le système aurait favorisé, des adhérents les plus pauvres, qui ne voulaient pas « avoir l'impression d'être des socialistes diminués[22] ». Ce trait marque bien la nature profonde de la cotisation : on se condamne à n'y rien comprendre si l'on considère seulement son caractère financier. Elle est un élément psychologique de l'adhésion et de la participation. Elle est à la fois un signe de fidélité et une source de fidélité. Verser régulièrement sa cotisation, payer une cotisation élevée impliquant un sacrifice : cet acte manifeste la puissance des liens qui unissent le partisan au parti. Mais il les renforce également : on s'attache à une communauté, comme à un être, en proportion des sacrifices qu'on fait pour eux.

Sous l'angle de l'intensité de la participation, le système des cotisations individuelles employé par les partis directs a des avantages certains ; sous l'angle du rendement purement financier, le système du financement collectif par les syndicats, employé par certains partis indirects — notamment le *Labour* anglais — présente une supériorité non contestable. La richesse du Parti travailliste vient essentiellement des fonds que lui versent les *Trade-Unions*. S'il devait se passer de leur appui et rechercher des adhésions et des cotisations individuelles de travailleurs, en dehors du cadre syndical, ses ressources baisseraient dans des proportions considérables. Même le système de 1927-1946 demeure plus favorable que l'adhésion hors-syndicat : autre chose est l'obligation d'exprimer son accord à la cotisation politique, le jour où l'on adhère à un syndicat, autre chose la nécessité de donner à un parti une adhésion distincte et séparée. La deuxième procédure implique une initiative beaucoup plus grande et un acte de volonté beaucoup plus délibéré. Elle est donc moins favorable que l'adhésion au parti direct, au point de vue de la solidarité partisane : la signature d'un bulletin d'adhésion distinct établit un lien plus étroit que l'acceptation de la cotisation politique. Mais cette dernière technique est plus rentable au point de vue financier : les recouvrements sont plus fiables, la cotisation politique n'étant qu'une majoration de la cotisation syndicale. Perçue en même temps, elle ne s'en distingue pas nettement ; elle ne s'en distingue même pas du tout dans le système du *contracting out* ; d'où le caractère moins pénible du sacrifice, d'où la simplification des encaissements. La cotisation du parti prend ici l'allure d'un impôt indirect, incorporé dans le prix d'un service rendu, et par conséquent moins visible et moins lourd. Ce caractère est encore plus accusé dans l'aide financière apportée au parti par les coopératives et autres organismes similaires : on aboutit à un financement industriel et commercial, très proche de celui qu'emploient les partis conservateurs. Le système de cotisation collective et indirecte est donc très avantageux au point de vue du rendement. Mais il ne développe guère la participation : ici, cotisation et adhésion sont en définitive séparées, la première n'étant point un critère et un élément de la seconde.

Mais peut-on valablement parler d'adhésion dans un parti indirect ? À première vue, cela ne paraît pas douteux. Il semble même que la participation y soit plus forte qu'au sein des partis directs. L'ouvrier anglais, membre d'un syndicat lui-même intégré dans le *Labour*, n'est-il pas lié au

parti par une solidarité beaucoup plus forte que l'ouvrier français, pour qui l'action syndicale et l'action politique relèvent d'organisations différentes ? La superposition des solidarités paraît provoquer le renforcement de chacune d'elles : cette addition comporte une part de multiplication. Le cas du paysan flamand, adhérent indirect du Bloc catholique belge par l'intermédiaire du *Boerenbond*, serait encore plus net. Née de l'initiative d'un curé de la Campine, en 1887, cette admirable organisation englobe aujourd'hui toute la vie religieuse, intellectuelle, professionnelle, économique et sociale des agriculteurs. A la fois patronage, école du soir, syndicat, coopérative, mutuelle, elle s'occupe de fortifier le sentiment religieux de ses membres, de compléter leur éducation intellectuelle, de développer leur tenue morale, en même temps que d'améliorer leur vie matérielle par les moyens les plus variés : achat et vente en commun de produits et d'engrais, caisses d'épargne et crédit agricole, mutualité et assurance contre les maladies du bétail, l'incendie et les risques paysans, etc. En même temps, entre 1919 et 1940, elle constituait le cadre de leur vie politique, puisqu'elle formait l'un des quatre *standen* du Parti catholique. On comprend la force énorme que celui-ci tirait d'une telle assise.

Mais le fond du problème n'est pas là. C'est la notion même de communauté partisane que met en cause la structure indirecte des partis. Sans doute, la solidarité se trouve renforcée par l'identité des intérêts de classe, tels qu'ils s'expriment dans les groupes de base ; mais il ne s'agit pas d'une solidarité proprement politique, d'une authentique « participation ». On ne peut pas considérer les adhérents des groupes de base comme de véritables adhérents du parti, car les liens entre eux et lui sont trop faibles, malgré l'apparence. Il faut se garder ici d'une confusion trop fréquente : quand on insiste sur la puissance des liens qui unissent le paysan flamand au *Boerenbond*, on montre la force du *Boerenbond* et non du Parti catholique. Pour un paysan flamand intégré dans le *Boerenbond*, qu'était le Parti catholique entre 1921 et 1939 ? Très peu de chose : grâce au *Boerenbond* ce paysan était certes un « électeur » du parti (et il l'est resté) : mais on ne peut le considérer comme un véritable « adhérent » du parti. Le fait que le *Boerenbond* avait lui-même adhéré au Bloc catholique ne change rien à la chose : une adhésion indirecte n'est pas une adhésion véritable. Aucune communauté, au sens sociologique du terme, aucun groupement humain basé sur des liens de solidarité, n'était réellement né à l'échelon des adhérents par la coalition des quatre *standen* : seule une

collaboration des délégués de chaque *stand*, au sein des organismes du parti, pouvait faire naître une communauté proprement dite, mais seulement à l'échelon supérieur : le parti n'existait qu'au niveau des cadres, non des masses.

L'expérience du *Labour Party* permet de vérifier expérimentalement ces affirmations et de les corriger en même temps dans ce qu'elles ont d'absolu. Après la suppression du *contracting out*, en 1927, le nombre de syndiqués adhérant au parti (c'est-à-dire acceptant de verser la cotisation politique) tomba de 3 200 000 à 2 000 000 (et demeura stable autour de ce chiffre pendant de longues années : cf. fig 15). Après le retour au *contracting out* en 1946, ce nombre remonta, au contraire, de 2 600 000 à 4 000 000. Ainsi, en 1928, 1 200 000 syndiqués ont refusé de maintenir leur adhésion au parti, uniquement parce qu'on exigeait d'eux un consentement exprès au lieu d'un consentement tacite : auparavant, ils n'osaient pas refuser ; désormais, ils n'osèrent pas accepter. Au contraire, en 1947, 1 400 000 syndiqués sont entrés dans le parti uniquement pour ne pas faire un geste exprès de refus, bien qu'ils n'acceptaient pas antérieurement de faire un geste exprès d'adhésion. Une participation reposant sur des circonstances aussi futiles est dérisoirement faible. Peut-on parler d'une communauté véritable, avec un esprit de solidarité aussi faible ? On notera dans les deux cas la curieuse coïncidence des proportions d'adhérents issus de la seule procédure du *contracting out*, par rapport au total des adhérents syndicaux : 37,85 % en 1927, 35 % en 1947. On peut ainsi prétendre que plus du tiers des membres du *Labour* à l'intérieur des *Trade-Unions* n'éprouve pas un attachement réel à l'égard du parti : leur affiliation résulte de la faiblesse plutôt que de la conviction. Il reste que près des deux tiers sont prêts au contraire à confirmer expressément l'adhésion tacite résultant de leur silence à propos de la cotisation politique. La participation indirecte n'est donc réellement faible, dans le cas du *Labour*, que pour une minorité de ses membres, un sur trois environ. Pour les autres, elle n'est pas inférieure à beaucoup de participations directes. En somme, un tiers des membres indirects du *Labour* ne doivent pas être considérés comme des adhérents du parti, au sens précis du terme ; seuls les deux tiers restant peuvent être valablement comparés aux adhérents des partis de masses ordinaires. Mais aucun critère individuel ne permet de distinguer ces deux catégories : on peut en faire une évaluation globale, reposant seulement sur deux

expériences, valables pour le seul *Labour Party,* car rien ne permet d'en transposer les résultats dans d'autres partis indirects[23].

En définitive, il apparaît vain de rechercher une définition rigoureuse de l'adhérent, valable pour tous les partis. Dans les partis de masses directs seuls, on peut retenir comme critères l'acte d'adhésion et l'acquittement régulier des cotisations. Mais ces notions externes et formelles ne suffisent pas : l'adhérent du Parti socialiste et celui du Parti communiste sont bien différents, malgré la ressemblance des procédures. Parmi les adhérents d'un même parti, combien de degrés et de nuances dans la participation ? Une analyse quantitative permet d'en prendre une première et sommaire vue générale et de compléter ainsi la notion d'adhérent.

MESURE DES ADHÉRENTS

Les adhérents d'un parti peuvent donner lieu à des analyses numériques intéressantes. Malheureusement, celles-ci se heurtent à deux catégories de difficultés : les partis ne publient pas toujours les recensements de leurs adhérents ; ces recensements sont rarement établis sur des bases solides.

Certains partis ne font pas connaître du tout leur nombre d'adhérents ; eux-mêmes l'ignorent parfois, à cause de leur négligence dans la tenue des fichiers et la perception des cotisations. Seuls, les partis socialistes, communistes et fascistes (et quelques partis démocrates-chrétiens) procèdent à des recensements réguliers à l'occasion du recouvrement des cotisations. Mais bien peu parmi eux en publient les résultats ; certains se bornent à les faire connaître dans les congrès du parti et dans ses circulaires intérieures, réservées aux cadres ; d'autres les conservent absolument secrets, en se contentant de donner des chiffres approximatifs et arrondis aux enquêteurs. La réunion d'une documentation sérieuse est très difficile dans ce domaine. De plus, il ne faut pas l'utiliser sans discernement. Dans le rapport de M. Léon Mauvais au congrès du Parti communiste de 1945, on lit que le PC comptait « à la fin de 1944, 385 000 adhérents effectivement enregistrés[24] » ; mais, si l'on additionne les chiffres par régions, donnés pour décembre 1944 dans le même document, quelques lignes plus bas, on arrive seulement à 371 468[25]. L'écart est faible ; il est beaucoup plus grand entre les chiffres cités pour 1937 : 340 000 adhérents selon M. Maurice Thorez, dans son rapport général au congrès de 1945[26] ; 291 701 d'après M. Léon Mauvais, au même congrès, si l'on additionne les chiffres par

région donnés par lui[27]. Peut-être la différence s'explique-t-elle par des modes de recensement différents, M. Léon Mauvais se basant sur le chiffre des adhérents effectivement enregistrés, M. Maurice Thorez sur le chiffre des cartes et des timbres achetés par les cellules ?

Deux sortes de statistiques sont en effet possibles, les unes établies sur le nombre des cartes achetées par les sections à la trésorerie centrale, les autres sur le nombre des cartes effectivement vendues aux adhérents : comme les sections et les cellules commandent leurs cartes et leurs timbres d'avance, les premiers chiffres sont généralement plus forts que les seconds. Cela est surtout sensible au milieu de l'année, particulièrement à la veille d'un congrès ou d'une campagne électorale : en prévision des adhérents nouveaux, les sections passent d'assez fortes commandes. Dans le rapport de M. Léon Mauvais, il est précisé qu'à la fin d'avril 1945, le parti comptait 616 330 adhérents enregistrés ; le 25 juin, 906 627 cartes avaient été délivrées par la trésorerie centrale du parti. Il est bien évident que le parti n'a pas fait 300 000 adhérents nouveaux en moins de deux mois (M. Mauvais le déclare d'ailleurs expressément) : le décalage s'explique par la diversité des recensements. À la fin de l'année, les deux chiffres devraient se recouvrir, toutes les cartes distribuées devant être théoriquement placées. Mais, en pratique, il y a parfois des « invendues », de sorte que les recensements, basés sur les cartes distribuées et non sur les cartes placées, font apparaître des chiffres supérieurs à la réalité : d'où leur faveur auprès des partis et l'effort de certains pour confondre les deux techniques de dénombrement. Le Parti communiste français a distingué nettement les deux statistiques en 1945, parce qu'il était en pleine croissance : le décalage des chiffres permettait de mieux mesurer son succès. Depuis 1947, où il est en décroissance, la distinction n'est plus claire. Cependant, le *Labour* et la plupart des partis socialistes établissent correctement leurs statistiques, d'après les seules cartes effectivement placées : c'est pourquoi on les a choisis très souvent comme exemples.

Mais les sections et les fédérations locales tâchent souvent de réunir des fonds pour acheter et conserver un nombre de cartes supérieur à celui de leurs adhérents réels. Dans les partis autocratiques, c'est un moyen de se faire apprécier du centre ; dans les partis démocratiques, c'est un moyen de gonfler la représentation dans le congrès, et par conséquent l'influence dans les organismes directeurs. Le nombre des délégués et des mandats accordés à chaque fédération locale est généralement proportionnel au nombre de

timbres et de cartes effectivement payés par elle : d'où l'intérêt pour une fédération d'acheter le plus grand nombre de timbres possible. Évidemment, les disponibilités financières imposent des limites : aussi les fédérations riches sont-elles avantagées. Dans le Parti socialiste français, par exemple, la fédération du Pas-de-Calais et celle du Sénégal (pour ne citer qu'elles) se trouvent ainsi sur-représentées. Les statistiques basées sur les cartes et les timbres vendus font par conséquent toujours apparaître des chiffres supérieurs à la réalité ; cependant, on n'en trouve pas d'autres, en règle générale. Est-ce à dire qu'elles demeurent inutilisables ? Non, parce que la marge d'erreur est sans doute à peu près constante dans chaque parti. Dans la mesure où l'on compare les adhérents d'un même parti, à différentes époques de son évolution, les statistiques à bases financières sont valables. Elles le sont moins s'il s'agit de comparer des partis semblables à travers des pays différents (les partis socialistes en Europe par exemple) : car les usages ne sont pas les mêmes partout. Elles ne le sont plus du tout, si l'on veut comparer des partis différents à l'intérieur d'un même pays : mais, de toute façon, cette comparaison n'aurait pas de sens, la notion d'adhérent n'étant pas identique dans chaque parti.

Toutes réserves étant faites sur leur contenu, les recensements d'adhérents peuvent servir à deux catégories d'études, les unes portant sur l'évolution des partis, les autres sur leur composition. Les premières permettent de mesurer, tout d'abord, la liaison entre les événements politiques et économiques, et la dimension des communautés partisanes. Une curieuse conclusion semble se dégager, à ce propos, de quelques observations générales : cette liaison est beaucoup moins étroite qu'on le croit d'ordinaire. La communauté partisane est relativement insensible aux « variations de la conjoncture ». Certes, les deux guerres mondiales, par exemple, ont généralement entraîné des variations dans le nombre d'adhérents : la croissance des partis socialistes en France et en Angleterre, en 1919-1920 et 1945-1946, est très frappante à cet égard ; dans les pays scandinaves, cependant, cette influence est beaucoup moins sensible. Mais le cas le plus net d'insensibilité des adhérents à la conjoncture est fourni par la grande crise économique de 1929. Dans l'ensemble, elle ne paraît pas avoir entraîné de perturbations notables dans le nombre d'adhérents des partis européens. L'exemple des partis socialistes est particulièrement typique à cet égard. En France, la crise fut ressentie à partir de 1931-1932 ; elle atteint son maximum en 1934 : or le nombre d'adhérents de la SFIO se

maintient à peu près stable pendant toutes ces années aux alentours de 120-130 000 (fig. 8).

L'opinion générale que les difficultés économiques augmentent les forces des partis de gauche, peut-être vraie pour les électeurs, ne l'est pas nécessairement pour les adhérents. En l'occurrence, les difficultés économiques semblent coïncider au contraire avec une baisse légère des effectifs, bien que le parti fût dans l'opposition. Une certaine coïncidence s'observe parfois, cependant, entre la courbe des salaires réels et les effectifs des partis socialistes, d'ailleurs très vague (cf. fig. 1 et 16). En Angleterre, les effectifs syndicaux du *Labour* — qui devraient être pourtant plus sensibles à la crise — manifestent une stabilité plus remarquable encore pendant cette période, aux alentours de 2 000 000 (cf. fig. 1 et 15). L'amplitude des variations d'une année à l'autre n'est jamais supérieure à 3,2 % : perte de 1,7 % en 1930, gain de 0,65 % en 1931, perte de 3 % en 1932, de 3,2 % en 1935, de 2,2 % en 1934, gain de 2,75 % en 1935. Une faible tendance à la baisse se manifeste ainsi de 1932 à 1935, n'atteignant pas 10 % des effectifs en trois ans. Il est vrai que, dans le même temps, le nombre des adhérents individuels s'accroissait dans de très fortes proportions, passant de 227 877 en 1929 à 419 311 en 1935 : l'accroissement maximum se produisait en 1930 et en 1932 (25 % chaque année). Mais il est curieux de noter que les variations se produisent en sens contraire : les deux groupes d'adhérents du *Labour,* individuels et syndicaux, ne réagissent pas de la même façon en face d'un événement identique. Il semble que les deux communautés soient assez hétérogènes, ce qui confirme nos remarques antérieures sur le caractère particulier des adhérents indirects.

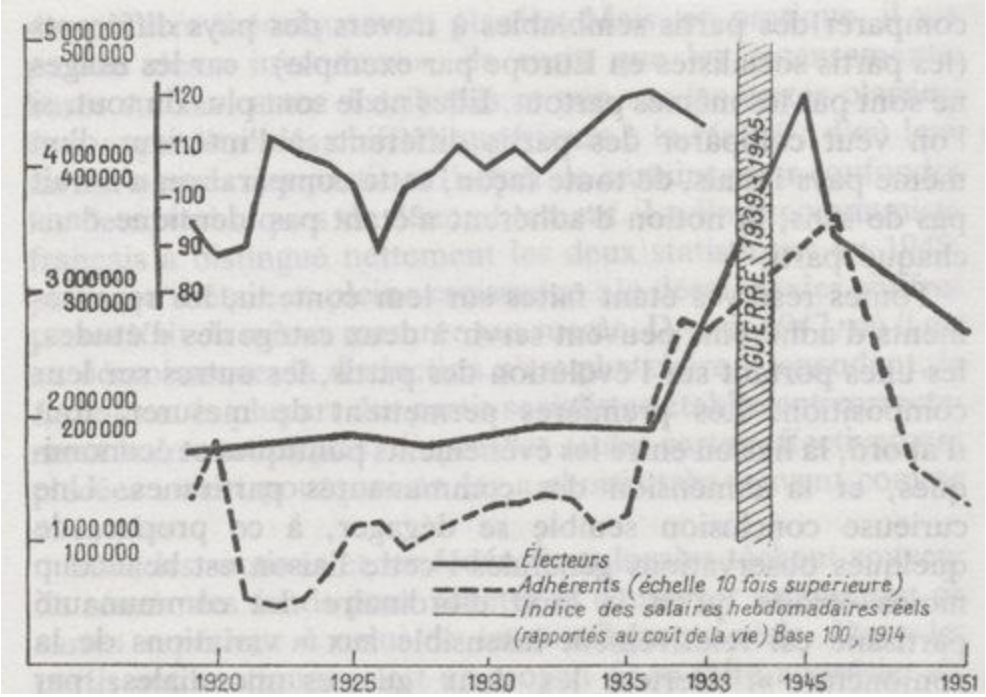


Fig. 8. *Adhérents et électeurs du Parti socialiste français*[28]

Cependant, on observe au contraire en Allemagne une très sensible coïncidence entre la progression du Parti national-socialiste et celle de la crise économique : un certain parallélisme se dessine par exemple entre la courbe du chômage et celle des adhérents de la NSDAP (fig. 9). Des remarques analogues pourraient être faites pour le Parti communiste allemand, où le phénomène paraît beaucoup plus atténué. Mais le Parti communiste français est resté stable entre 1930 et 1934, passant de 40 000 adhérents[29] à 45 000[30], soit une augmentation annuelle à peine supérieure à 1 % : il est vrai que la crise économique était précisément moins grave en France qu'en Allemagne. Faut-il distinguer deux sortes de partis : les partis traditionnels, relativement peu sensibles aux « variations de la conjoncture », et les partis nouveaux, qui fondent sur elles leur croissance ou leur chute ? Les uns et les autres correspondraient à deux types sociologiques différents : les premiers, communautés stables et stabilisatrices, joueraient un certain rôle d'amortisseurs politiques ; les autres, communautés ardentes et fragiles, amplifieraient au contraire les mouvements d'opinion nés des événements. On se gardera de conclusions trop rapides, se bornant simplement à souligner la relative insensibilité de la communauté partisane, son isolement partiel à l'égard des événements

politiques et économiques. Elle paraît beacoup plus sensible au contraire aux problèmes proprement pan ns : les crises et les scissions internes, par exemple, provenant des variations considérables du nombre d'adhérents. Après ;. congrès de Tours, le Parti socialiste français tombe de 179 787 adhérents en 1920, à 50 449 en 1921 ; il se maintiendra à ce niveau pendant trois ans, et ne se relèvera qu'à partir de la campagne électorale de 1924. De même, la scission du Parti travailliste norvégien en 1920 l'a fait tomber de 95 165 à 45 946 membres. On en rapprochera les variations du *Labour* anglais et du Parti socialiste suédois, à la suite des réformes concernant l'adhésion des membres des syndicats. La communauté partisane présente un caractère indéniable de communauté fermée, repliée sur elle-même ; elle semble vivre suivant ses lois propres, différentes des lois de la communauté nationale où elle est incluse ; elle possède un rythme de développement particulier.

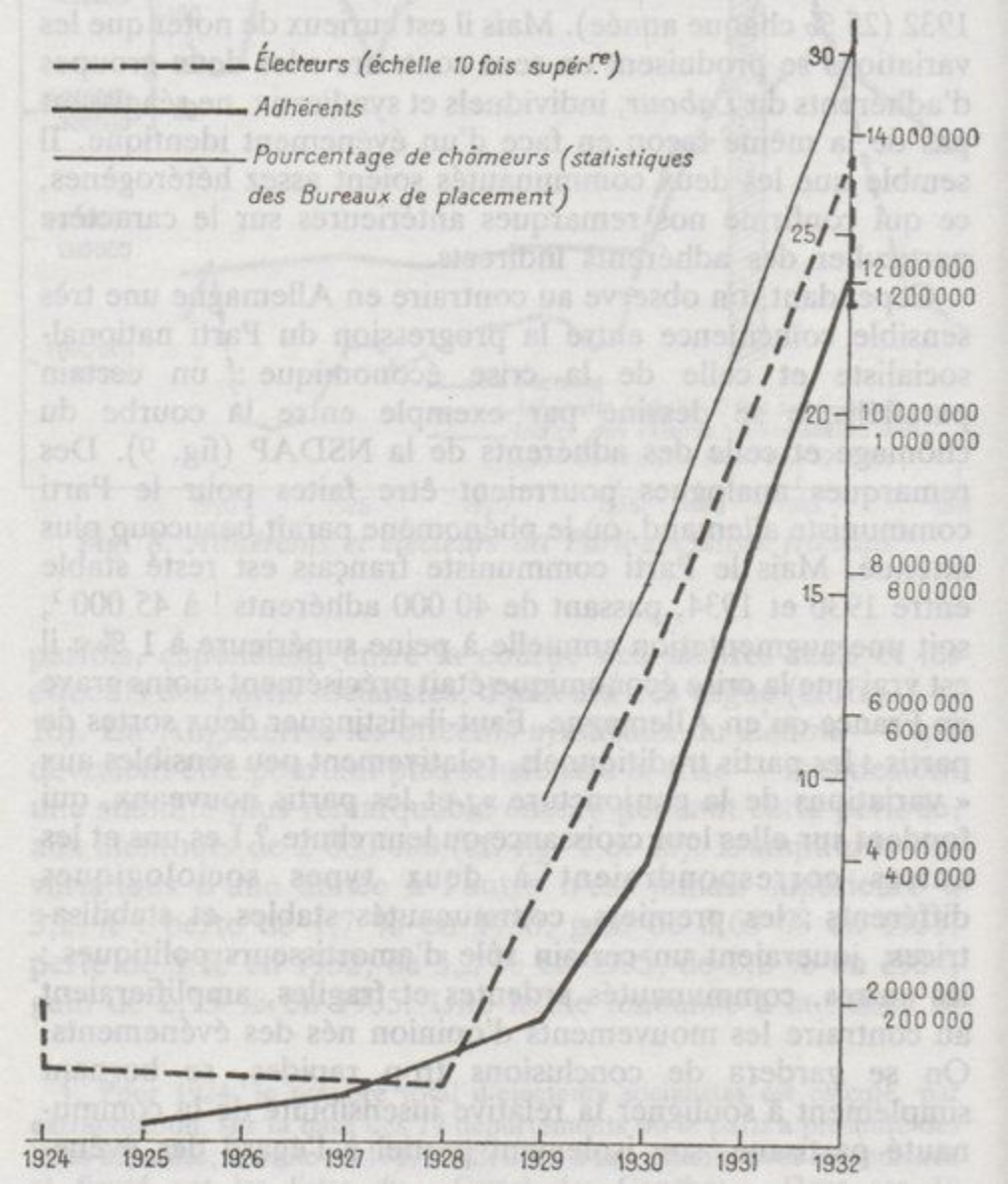


Fig. 9. *Développement du Parti national-socialiste en Allemagne (1924-1932)*

Ce rythme dépend étroitement de celui des élections : on a déjà souligné que certains partis n'ont guère qu'une activité saisonnière, à l'occasion des campagnes électorales, entre lesquelles s'étend une véritable période d'hibernage. Il semble que ces changements ne concernent pas seulement la propagande du parti, mais sa composition même. L'analyse des variations d'adhérents décèle parfois des traces d'un mouvement régulier, lié aux scrutins (essentiellement aux élections générales, les seules à caractère vraiment politique). Dans le Parti socialiste français, par exemple, on voit se dessiner vaguement entre 1919 et 1939 une sorte de « cycle électoral » :

le nombre des adhérents s'accroît l'année de l'élection, et généralement l'année qui la suit immédiatement ; mais une stabilisation ou un « dégonflement » se produit ensuite. On aurait ainsi deux ans d'« inflation » et deux ans de « déflation ». Le phénomène est très net dans les élections de 1924 (— 2,5 % en 1922, + 2,7 en 1923, + 49 en 1924, + *53,2* en 1925, + 0,07 en 1926, — 11,9 en 1927) et dans celles de 1936 (— 16,1 % en 1934, + 9,15 en 1935, + 68 en 1936, + *41,5* en 1937, — 3,9 en 1938) ; moins net dans celles de 1928 (— 12 % en 1927, + *12* en 1928, + *8,8* en 1929, + 5 en 1930, + 4,2 en 1931) et surtout dans celles de 1932 (+ 4,2 % en 1931, + *5,2* en 1932, mais — *4,7* en 1933). Peut-être faut-il voir là, précisément, une certaine interférence de la crise économique mondiale, de même qu'en 1924 et 1936 l'accroissement dû aux élections générales a été augmenté par les conditions particulières de la campagne et l'ardeur qu'elle a revêtue sous le système du « Cartel » et celui du « Front populaire ». En étudiant de plus près les recensements d'adhérents, en isolant chaque année les nouveaux adhérents, et en notant d'autre part les radiés (par exclusion, décès, et surtout démission expresse ou tacite), on trouve confirmation de ces mouvements cycliques : la première catégorie est généralement plus forte l'année de l'élection et l'année concomitante ; la seconde, les deux années suivantes (fig. 10). Malgré tout, le phénomène n'a point de caractère absolu. Il ne présente pas non plus de caractère général : le mouvement n'est guère sensible dans les partis socialistes britannique, suédois, norvégien, etc. On ne peut tirer des conclusions générales d'une analyse portant uniquement sur quatre élections et un seul parti.

Elle permet seulement d'attirer l'attention sur une distinction capitale : celle des adhérents stables et des adhérents instables. Beaucoup de gens signent un jour un bulletin d'adhésion et prennent une carte du parti, qui ne renouvelleront pas leur carte l'année suivante et oublieront leur adhésion : quelques-uns enverront une démission formelle, la plupart cesseront simplement tout contact avec le parti (ils continueront d'ailleurs à figurer sur ses listes, dans les partis où l'enregistrement n'est pas strict, et à gonfler artificiellement le nombre d'adhérents). Très souvent, l'appartenance a été plus brève encore : le nouveau partisan oublie son parti au bout de quelques mois, voire de quelques jours. Parfois, au contraire, son attachement se prolonge deux ou trois ans. Mais il ne s'agit pas, malgré tout, d'un adhérent stable, dont l'attachement au parti ne se dément pas à travers une longue période, souvent à travers toute sa vie. Il serait essentiel de pouvoir isoler

nettement ces deux catégories. Malheureusement les statistiques des partis ne les distinguent pas, ou les distinguent très mal. Le Parti socialiste français séparait jusqu'en 1950, chaque année, les « nouveaux adhérents », les « anciens adhérents » et les « radiés » (fig. 10). Mais, dès l'année suivante, les « nouveaux » devenaient « anciens », ce qui introduisait une confusion parmi ces derniers. Surtout, le dénombrement des « radiés » ne distinguait pas l'ancienneté de ceux qui s'éloignent. Une statistique sérieuse devrait isoler : 1° les nouveaux adhérents entrés dans l'année ; 2° les adhérents ayant un an d'ancienneté, ceux ayant deux ans, ceux ayant trois ans, etc. De même, il faudrait répartir les radiés par catégorie d'ancienneté. Alors, des études approfondies pourraient être faites sur la stabilité de l'adhésion. Mais les partis ne s'y prêteront jamais ; ils ont un intérêt évident à masquer l'importance des adhérents instables par rapport aux stables, qui révélerait peut-être une faiblesse.

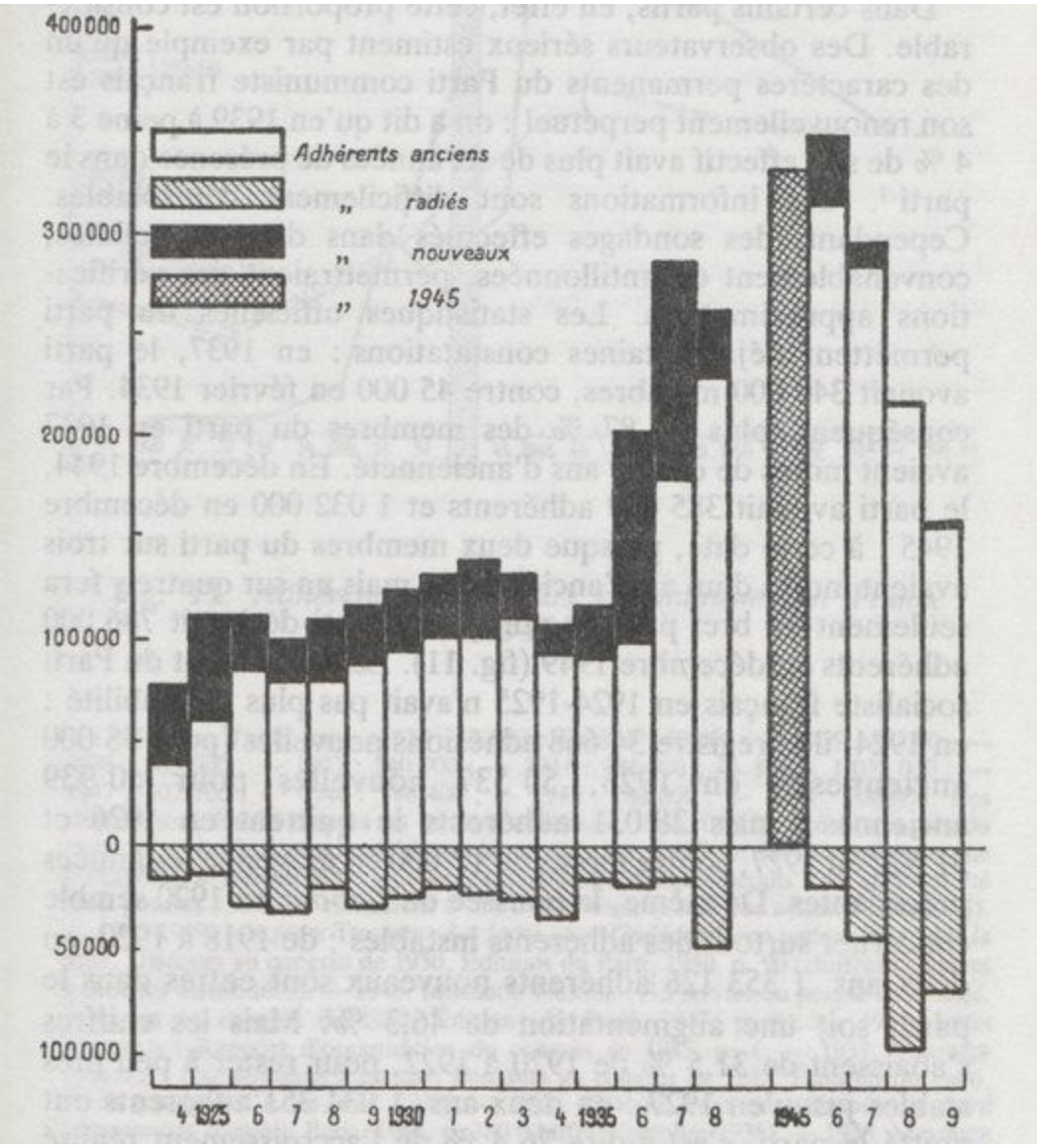


Fig. 10. *Adhérents du Parti socialiste français*

Dans certains partis, en effet, cette proportion est considérable. Des observateurs sérieux estiment par exemple qu'un des caractères permanents du Parti communiste français est son renouvellement perpétuel : on a dit qu'en 1939 à peine 3 à 4 % de son effectif avait plus de six années de présence dans le parti[31]. Ces informations sont difficilement contrôlables. Cependant, des sondages effectués dans diverses cellules, convenablement échantillonnées, permettraient des vérifications approximatives. Les statistiques officielles du parti permettent déjà certaines constatations : en 1937, le parti avouait 340 000 membres, contre 45 000 en février 1934. Par

conséquent, plus de 87 % des membres du parti en 1937 avaient moins de quatre ans d'ancienneté. En décembre 1944, le parti avouait 385 000 adhérents et 1 032 000 en décembre 1945 : à cette date, presque deux membres du parti sur trois avaient moins d'un an d'ancienneté ; mais un sur quatre y fera seulement un bref passage puisque le parti déclarait 786 000 adhérents en décembre 1949 (fig. 11). Le gonflement du Parti socialiste français en 1924-1925 n'avait pas plus de stabilité : en 1924, il enregistre 34 668 adhésions nouvelles (pour 38 000 anciennes) ; en 1925, 50 537 nouvelles pour 60 939 anciennes ; mais 28 031 adhérents le quittent en 1926 et 31 522 en 1927, contre moins de 12 000 en moyenne les années précédentes. De même, la poussée du *Labour* en 1920 semble concerner surtout des adhérents instables : de 1918 à 1920, en deux ans, 1 353 126 adhérents nouveaux sont entrés dans le parti, soit une augmentation de 46,3 %. Mais les chiffres s'abaissent de 31,5 % de 1920 à 1922, pour rester à peu près stables jusqu'en 1927 : en deux ans, 1 034 351 adhérents ont quitté le parti, c'est-à-dire 76,4 % de l'accroissement réalisé pendant la période précédente. On peut considérer que plus de trois sur quatre des nouveaux affiliés entrés au parti entre 1918 et 1920 n'étaient que des adhérents instables. Au contraire, l'accroissement réalisé en 1936-1937 par le Parti socialiste français paraît plus solide : il reçoit 100 211 adhérents nouveaux en 1936 et 101 332 autres en 1937 ; cependant, il n'enregistre que 16 728 départs en 1937 et 49 338 en 1938.

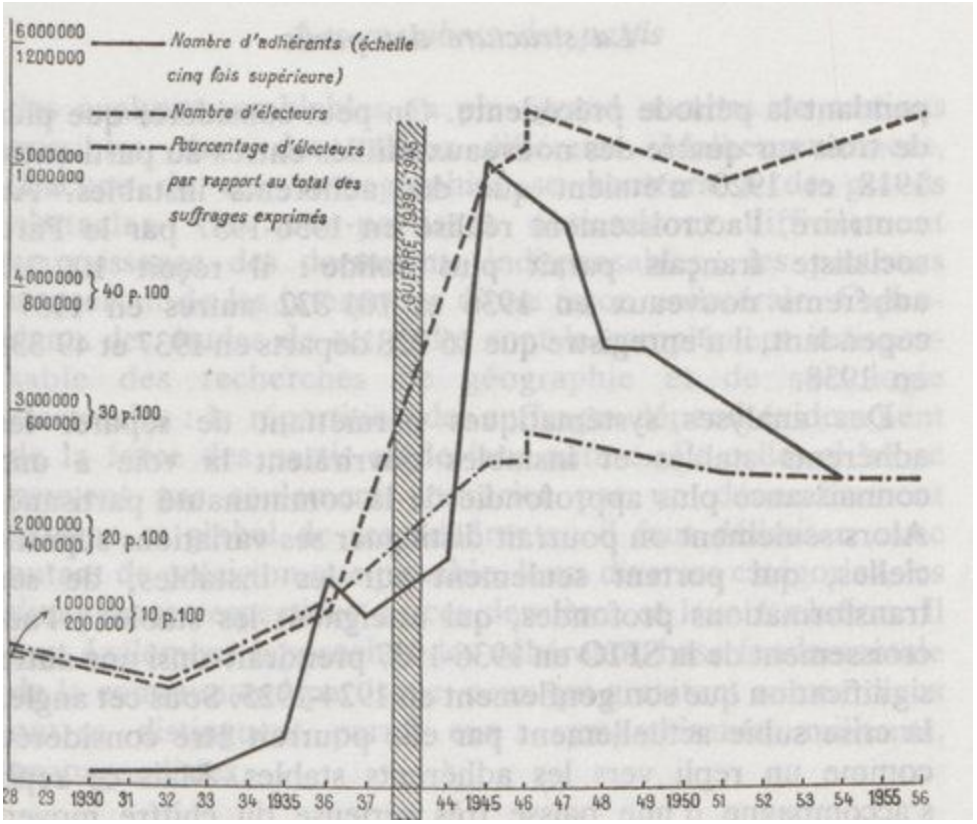


Fig. 11. *Adhérents et électeurs communistes en France (1928-1951)*[32]

Des analyses systématiques permettant de séparer les adhérents stables et instables ouvriraient la voie à une connaissance plus approfondie de la communauté partisane. Alors seulement on pourrait distinguer ses variations superficielles, qui portent seulement sur les instables, de ses transformations profondes, qui atteignent les stables : l'accroissement de la SFIO en 1936-1937 prendrait ainsi une autre signification que son gonflement en 1924-1925. Sous cet angle, la crise subie actuellement par elle pourrait être considérée comme un repli vers les adhérents stables. Mais ce repli s'accompagne d'une baisse très sérieuse du chiffre moyen d'adhésions nouvelles. Le parti n'avait jamais connu avant guerre moins de 15 % d'adhésions nouvelles (par rapport au nombre des adhérents anciens) ; cette proportion est tombée à moins de 4 %, en 1947, à 0,31 % en 1948 et à 1,9 % en 1949 ; ce tarissement du recrutement est le signe d'une sclérose grave.

La distinction des adhérents stables et des instables ne se réfère pas seulement à l'évolution de la communauté partisane, mais à sa composition.

D’autres recherches capitales devraient être entreprises dans ce domaine, rendues malaisées par l’imprécision des statistiques. Il faudrait au moins déterminer la composition par âge et par sexe, la composition sociale et la répartition géographique des partisans. En fait, les recensements ne permettent souvent de connaître que leur répartition régionale en plus de leur répartition par sexes : encore l’une et l’autre ne sont-elles pas toujours indiquées. Il faudra donc suppléer par des monographies nombreuses à la carence des renseignements d’ensemble : étudier la vie d’une section du parti pendant une assez longue période ; étendre des analyses semblables au plus grand nombre de sections possibles, dans des milieux différents. Malheureusement, chacune de ces monographies se heurtera à de grands obstacles : les non-partisans obtiendront difficilement connaissance des documents indispensables ; les partisans risqueront de les interpréter d’une façon unilatérale. Cependant, des études de cet ordre sont le complément indispensable des recherches de géographie et de sociologie électorales : la répartition des suffrages dépend évidemment de la force des partis et de leur nature. Et celles-ci ne se peuvent pas seulement apprécier par un dénombrement externe et global de ses adhérents : il faut délimiter, avec autant de précision que possible, leurs diverses catégories, les dimensions respectives de ces dernières et leur évolution. Il faut également rapprocher des adhérents, base fondamentale de la communauté partisane, ceux qui gravitent autour d’eux ou se distinguent parmi eux : sympathisants, militants, propagandistes.

Degrés de participation

Dans les partis qui ne connaissent pas d’adhésion formelle, trois cercles de participation peuvent se distinguer. Le plus large englobe les électeurs, qui votent pour les candidats proposés par le parti lors des scrutins nationaux ou locaux (encore pourrait-on séparer ces deux derniers types : mais on négligera cet aspect du problème pour simplifier l’exposé). Le deuxième enferme les « sympathisants », terme vague qui recouvre une notion vague, malgré tout fondée sur la réalité : un sympathisant est électeur, mais plus qu’électeur ; il reconnaît son inclination vers le parti ; il le défend, et l’appuie quelquefois financièrement ; il entre même dans les institutions annexes du parti. Les termes para-communiste ou crypto-

communiste, souvent employés aujourd'hui, désignent des sympathisants. Enfin, le troisième — le cercle intérieur[33] — réunit les militants : ceux-là se considèrent comme membres du parti, comme éléments de sa communauté ; ils assurent son organisation et son fonctionnement ; ils développent sa propagande et son activité générale. Les « comitards » des partis de cadres sont des militants. Dans les partis qui la connaissent, la notion d'adhérent constitue un quatrième cercle, inséré entre les deux derniers : plus large que celui des militants, mais plus étroit que celui des sympathisants ; l'adhésion implique une participation plus profonde que la sympathie, mais moins profonde que le militantisme. Des comparaisons suggestives peuvent être établies entre les adhérents, d'une part, et chacun des trois autres groupes, d'autre part : l'adhésion est un bon système de référence.

Le problème fondamental consiste à déterminer les rapports entre les différents cercles. Sa solution n'est pas purement désintéressée, et ne concerne pas seulement la simple curiosité scientifique. Elle met en cause la nature même des partis politiques et le caractère démocratique de leurs structures. Car les cercles intérieurs animent et conduisent les cercles extérieurs : dans la mesure où les premiers représentent les seconds — c'est-à-dire où leur orientation générale coïncide — le système peut être qualifié de démocratique ; sinon, cette série de cercles concentriques définit une oligarchie.

LES ÉLECTEURS

La catégorie des électeurs présente un avantage très grand par rapport à toutes les autres, au point de vue de la science politique : elle est facilement mesurable. On dispose généralement de statistiques électorales assez bien faites, encore qu'elles n'indiquent pas toujours clairement l'appartenance des candidats : des lacunes graves existent à cet égard dans certaines statistiques européennes avant l'établissement de la proportionnelle. Ces lacunes sont encore plus graves pour les élections locales : mais ces dernières sont moins intéressantes dans ce domaine, parce que les questions de personne et d'intérêts particuliers modifient plus encore que dans les élections générales l'attachement aux partis.

Dans les partis de cadres, le dénombrement des électeurs constitue la seule mesure possible de la communauté partisane. On peut définir la force et la faiblesse d'un parti par le nombre de ses électeurs. On peut suivre

l'évolution d'un parti à travers celle de ses électeurs. On peut même mesurer le caractère plus ou moins démocratique des organismes dirigeants en comparant leur composition avec la répartition des électeurs du parti. Ainsi, les auteurs américains estiment que la convention nationale (chargée de choisir le candidat du parti à l'élection présidentielle) n'a pas le caractère représentatif, parce que ses délégués ne sont pas proportionnels au nombre des électeurs du parti, les électeurs des campagnes étant sur-représentés, de même que les électeurs du Sud dans le Parti républicain (cf. fig. 19). Dans les partis de masses, on prend au contraire les adhérents comme base de cette représentation ; mais il devient alors essentiel de déterminer les rapports entre les deux catégories. Électeurs et adhérents constituent deux communautés distinctes, dont la seconde tend à diriger la première, comme on le verra : les députés, désignés par les électeurs, étant de plus en plus soumis à l'autorité des comités directeurs émanant des adhérents. Il importe donc de préciser si les réactions de ces deux communautés coïncident ou divergent ; les comparaisons statistiques peuvent à cet égard fournir d'utiles renseignements.

Mais ces comparaisons ne sont pas toujours faciles. Elles se heurtent d'abord à l'imprécision générale des dénombrements d'adhérents, qu'on a déjà signalée : l'un des termes de la comparaison demeure toujours sujet à caution. Elles se heurtent, d'autre part, à la difficulté de rapprocher les statistiques électorales et les statistiques partisanes. La méthode des coefficients de corrélation ne peut être employée dans ce domaine. D'abord, parce que les points de comparaison demeurent trop peu nombreux : les recensements d'adhérents n'existent guère qu'à partir de 1905-1910, de sorte qu'on dispose d'une dizaine d'élections générales au maximum ; encore ce chiffre doit-il être réduit dans la plupart des pays, car nulle comparaison n'est possible quand les partis sont encore trop peu développés : les séries sont donc trop réduites pour qu'un calcul sérieux puisse être effectué. D'autre part, les coefficients de corrélation permettraient seulement de comparer les adhérents et les électeurs au moment des élections générales ; mais les variations du chiffre des adhérents dans l'intervalle de deux élections constitue l'un des éléments fondamentaux du problème. Le rythme des séries est en réalité différent : rythme annuel pour les statistiques d'adhérents ; rythme quadriennal ou quinquennal pour les statistiques électorales, souvent altéré par les dissolutions ou les prorogations. Les coefficients de corrélation ne

donneraient pas une analyse suffisamment sélective. La meilleure méthode consiste à rapprocher graphiquement les courbes d'électeurs et les courbes d'adhérents, établies à partir des statistiques de base. Les échelles de ces courbes ne peuvent pas être identiques, à cause de la grande différence qui sépare le nombre d'électeurs du nombre d'adhérents. On adoptera donc des échelles dont le rapport corresponde approximativement au rapport moyen des deux communautés dans l'ensemble de la période considérée. On complétera utilement ces courbes par les taux d'accroissement respectifs des électeurs et des adhérents, qui permettent une mesure plus précise.

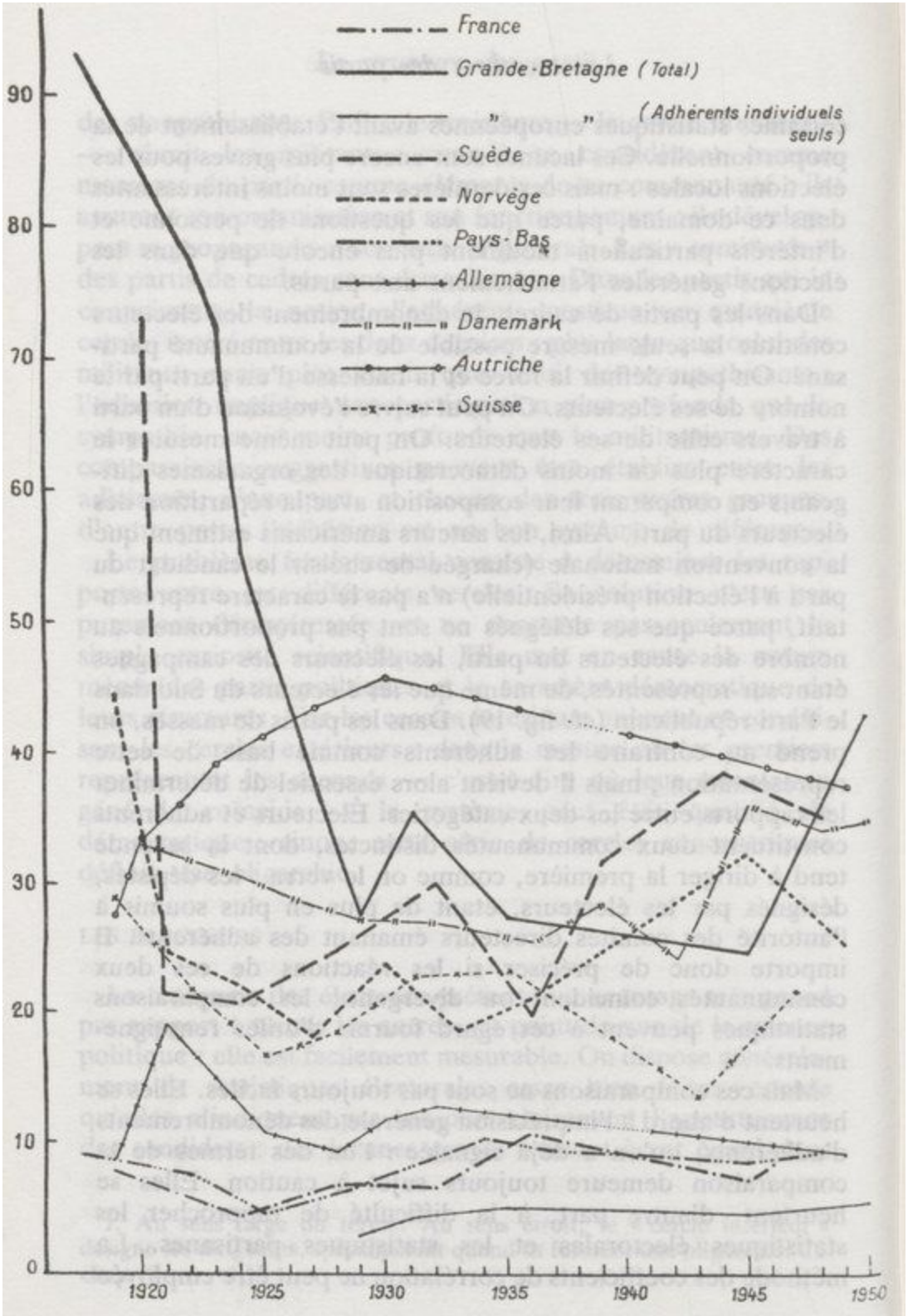


Fig. 12. *Évolution des taux d'adhésion des partis socialistes ; en Europe (1918-1950)*

Pour comparer la situation respective des électeurs et des adhérents de plusieurs partis (partis différents dans un même pays, ou partis semblables dans des pays différents), on établira pour chacun d'eux son *taux d'adhésion* à la date considérée, c'est-à-dire le rapport du nombre des adhérents à celui des électeurs. En rapprochant les taux d'adhésion d'un même parti aux élections successives, des courbes d'adhésion peuvent être ainsi dessinées, qui permettent des comparaisons à la fois dans le temps et dans l'espace (fig. 12). On ne donnera pas au taux d'adhésion plus de valeur qu'il n'en mérite : il constitue un instrument de mesure et rien de plus. On n'oubliera pas que l'adhésion n'a pas la même signification dans tous les partis ; qu'elle n'a pratiquement aucune signification véritable dans les partis de cadres ; que les partis de masses eux-mêmes sont très différents par leur mécanisme d'enregistrement et la rigueur de leur recensement. Comparer, par exemple, les taux d'adhésion du Parti radical-socialiste et du Parti communiste n'aurait aucun sens, la notion d'adhérent étant totalement différente dans les deux cas. De même le taux d'adhésion du *Labour* n'est pas comparable à celui du Parti socialiste français, à cause de la structure indirecte du premier et de la structure directe du second. En définitive, trois types de comparaisons demeurent possibles : 1° la comparaison des taux d'adhésion d'un même parti aux différentes époques de son évolution (qui complète les courbes comparatives précédemment définies) ; 2° la comparaison des taux d'adhésion d'un même parti, dans les différentes régions du pays, ou dans les diverses catégories sociales ou classes d'âge (mais cette dernière n'est presque jamais possible, à cause du silence des statistiques à son sujet : il faudrait que l'observateur, par sondage ou par monographie, dresse lui-même ses propres statistiques) ; 3° la comparaison des taux d'adhésion de partis semblables, dans des pays différents : taux d'adhésion des partis socialistes (fig. 12 et 13), des partis communistes, des partis démocrates-chrétiens, etc. (plus les structures de ces partis se ressemblent, plus la comparaison est exacte : elle est plus précise pour les partis communistes que pour les partis socialistes, pour les partis socialistes que pour les partis démocrates-chrétiens) ; 4° la comparaison, à l'intérieur d'un même pays, entre des partis assez proches : Parti communiste et Parti socialiste, par exemple, ou Parti socialiste et Parti démocrate-chrétien — cette dernière appelant toujours les réserves les plus expresses.

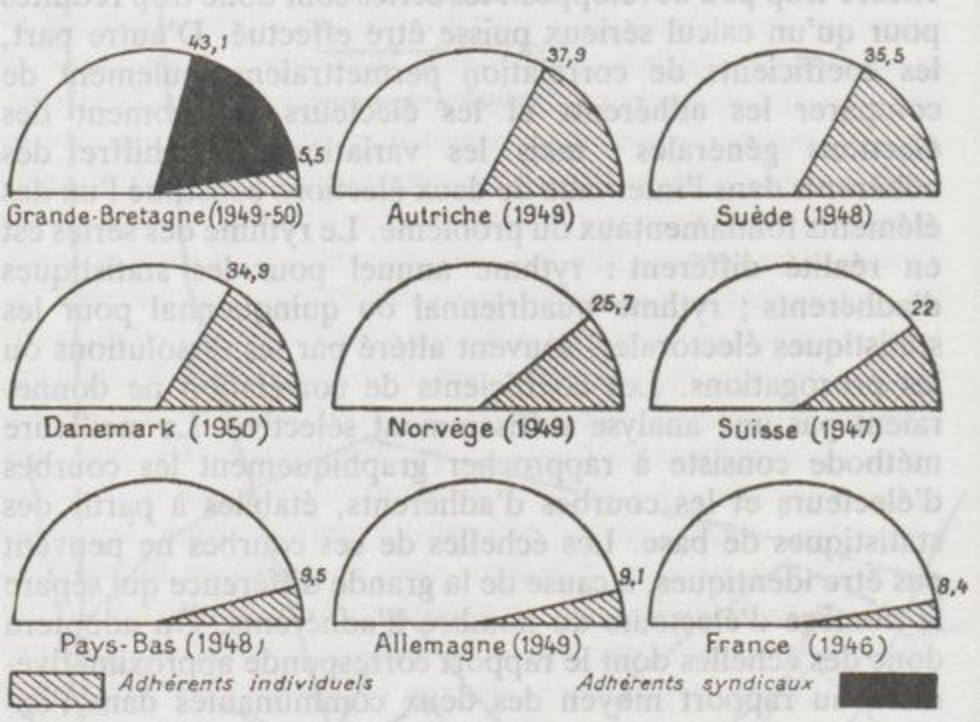


Fig. 13. *Taux d'adhésion dans les partis socialistes européens*

Un vaste champ d'études s'ouvre ainsi devant les chercheurs, qui permettrait peut-être d'utiles découvertes. Il semble que les investigations pourraient s'orienter autour d'un thème central : la mesure systématique de l'écart entre les réactions des électeurs et celles des adhérents. On pourrait ainsi rapprocher, par régions ou par pays, les taux d'adhésion du pourcentage des votes obtenus par un parti, pour chercher s'il existe un rapport entre eux, s'ils varient dans le même sens ou en sens inverse, ou si leurs variations ne sont pas concomitantes. Le même rapprochement pourrait se faire par professions, par catégories sociales et par classes d'âge. Bien entendu, ces analyses devraient porter sur le plus grand nombre de partis possibles et remonter dans le passé aussi loin que les statistiques le permettent. Il faudrait en écarter toutefois la période d'incubation des partis où le développement trop faible de leurs électeurs et de leurs adhérents ne permet aucune comparaison sérieuse : ils ne peuvent alors présenter que quelques candidats isolés, ce qui fausse le chiffre d'électeurs qui leur est attribué dans les statistiques nationales ; ils ne possèdent pas encore des sections et des comités dans toutes les régions du pays, ce qui fausse également leur chiffre d'adhérents dans les recensements partisans. Les

partis ne peuvent être analysés qu'à partir d'un certain degré d'extension, à partir du moment où ils ont atteint l'âge adulte.

Seules, des investigations de cette nature, approfondies et multipliées, permettraient de vérifier l'exactitude — ou le degré d'erreur — d'une hypothèse à laquelle conduisent quelques premiers sondages, à vrai dire limités et peu nombreux : la relative indépendance des adhérents et des électeurs, la différence des réactions manifestées par ces deux communautés en face des événements politiques, la divergence de leurs évolutions respectives. Certes, l'analyse comparative relève des périodes de développement parallèle des électeurs et des adhérents : par exemple, dans le Parti socialiste français entre 1906 et 1914, entre 1928 et 1932 (fig. 8) ; dans le Parti social-démocrate suédois, entre 1924 et 1940, etc. Mais ces coïncidences entre les deux communautés sont relativement rares. Elles paraissent correspondre à des phases de croissance des partis ou d'ascension vers une position dominante. Encore arrive-t-il fréquemment que la vitesse de croissance ne soit pas la même pour la communauté des électeurs et celle des adhérents, la première allant généralement plus vite que la seconde : on constate en effet que le taux d'adhésion tend à baisser quand le nombre des électeurs s'élève et à s'élever quand il s'abaisse. Des observations portant sur les partis socialistes dans neuf pays et soixante-trois cas ne relèvent que vingt écarts par rapport à ce mouvement d'ensemble (fig. 14) ; encore cinq d'entre eux (France, 1919-1928 ; Norvège, 1918-1924 ; Grande-Bretagne, 1945-1950) s'expliquent-ils par une crise interne du parti ou une modification du système d'adhésion qui leur enlèvent toute signification. La communauté des adhérents paraît donc plus stable que celle des électeurs. Mais ces conclusions ne valent que pour les partis socialistes (on a noté l'instabilité des adhérents communistes) et ne présentent qu'un caractère très approximatif : en France, par exemple, la stabilité des électeurs pendant la période 1919-1939 s'oppose de façon frappante à l'instabilité des adhérents ; pour les premiers, l'écart maximum est de 14,7 %, par rapport à la moyenne des deux chiffres extrêmes ; pour les seconds, il atteint 121,7 %. En Suisse, la stabilité des électeurs est également beaucoup plus grande que celle des adhérents, depuis 1930 : l'écart est de 1,4 %, pour les premiers et de 28,7 % pour les seconds.

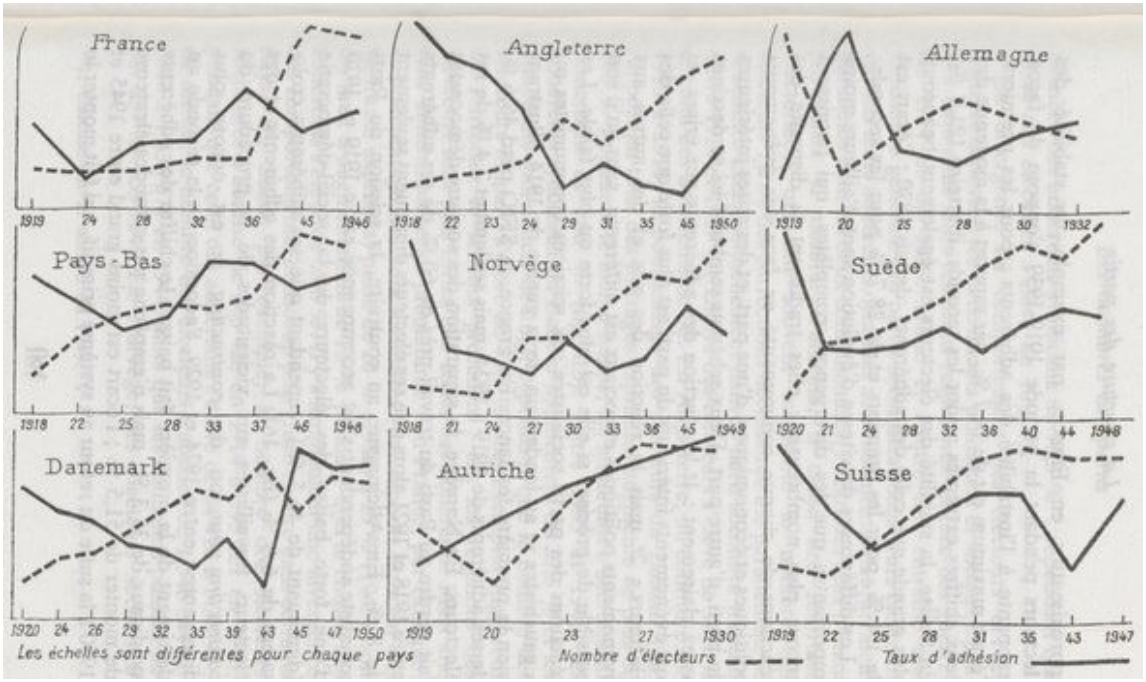


Fig. 14. *Variations comparées du nombre d'électeurs et du taux d'adhésion, dans les Partis socialistes européens*

Les différences de vitesse d'évolution sont d'ailleurs moins importantes que les divergences complètes, qui paraissent encore plus nombreuses : elles traduisent la disparité des réactions de chaque communauté en face des événements politiques et économiques, d'une part, et des crises intérieures du parti, d'autre part. Deux schémas semblent ici se dessiner assez clairement : 1° la réaction des adhérents aux crises ou aux événements intérieurs du parti est plus forte que celle des électeurs ; 2° mais la réaction des uns et des autres aux événements politiques et sociaux est différente, sans qu'il soit possible de préciser si elle est plus forte ou plus faible. Les réactions des partis socialistes aux scissions communistes ou « gauchistes », au lendemain de la guerre de 1914, illustrent bien la première tendance. En France, la SFIO perd 46,6 % de ses adhérents de 1919 à 1924, mais seulement 2,4 % de ses électeurs. En Norvège, la séparation des sociaux-démocrates fait perdre au Parti du travail près de 60 % de ses adhérents entre 1918 et 1921 alors que ses électeurs diminuent seulement de 8 %. En Allemagne, au contraire, la scission du Parti socialiste indépendant s'est accompagnée entre 1919 et 1920 d'une forte baisse des électeurs de la social-démocratie (diminuant de 46,5 %), cependant que ses adhérents croissaient de 6,8 % (fig. 16). La réaction des adhérents et des électeurs travaillistes aux vicissitudes de la procédure du *contracting out* ou du *contracting in* est encore plus divergente : entre 1924 et 1929, l'adoption de la seconde au détriment de la première fait baisser le chiffre des adhérents syndicaux de 35,3 %, mais n'empêche pas celui des électeurs de monter de 51,5 % ; l'écart est moins grand entre 1945 et 1950 à la suite du retour au système primitif, qui fait monter le nombre des adhérents syndicaux de 96,3 %[34], cependant que celui des électeurs s'élève de 10,5 %.

La divergence de comportement des électeurs et des adhérents devant les événements politiques et sociaux apparaît déjà dans leurs réactions respectives en face des guerres de 1914 et de 1939. L'une et l'autre ont entraîné une croissance générale des partis socialistes, dans leurs électeurs et dans leurs adhérents. Mais les accroissements sont rarement parallèles dans les deux communautés, l'écart des taux n'étant pas facile à mesurer d'ailleurs, à cause des réformes électorales, qui ont souvent augmenté le nombre des électeurs : d'où des corrections nécessaires. Le parallélisme se rencontre exceptionnellement dans le Parti socialiste français entre 1914 et 1919 : le chiffre des électeurs s'élève de 31,5 % et celui des adhérents de 30. En Angleterre, au contraire, de 1910 à 1918, le pourcentage des

électeurs du *Labour* (par rapport au total des suffrages exprimés) augmente de plus de 200 % ; pendant le même temps, les adhérents s'accroissent seulement de 100 % (fig. 15). Entre 1935 et 1945, les adhérents syndicaux du *Labour* augmentent de 20,5 % et les adhérents individuels de 16,2, cependant que le nombre des électeurs du parti s'élève de 43,7 %. Ces exemples suggèrent de renverser le schéma précédent : ici, les réactions des électeurs sont plus fortes que celles des adhérents. Mais une telle conclusion serait prématurée : en France, par exemple, le pourcentage des voix socialistes (par rapport au total des suffrages exprimés) passe de 20 % (1936) à 25 % (1945), soit Un taux d'augmentation de 25 % pendant que le chiffre des adhérents s'élève de 65,8 %. Il y a simplement une divergence des comportements, beaucoup plus grave encore dans certains Pays. En Suède par exemple, le nombre des électeurs socialistes s'abaisse de 265 428 en 1914 à 195 121 en 1920, Pendant que celui des adhérents s'élève de 84 410 à 143 090 ; de même, le nombre des électeurs s'abaisse de 1 546 804 en 1940 à 1 436 571 en 1944, alors que les adhérents passent de 487 257 à 553 724. En Norvège, les électeurs socialistes s'abaissent de 618 616 en 1936 à 609 348 en 1945, pendant que les adhérents montent de 142 719 à 197 683. En face d'un même événement, pourtant considérable, les deux communautés réagissent de façons diamétralement opposées.

On pourrait citer d'autres exemples aussi typiques. Les comportements des électeurs travaillistes et des adhérents du *Labour* ont été totalement différents pendant la crise politique provoquée en Angleterre, entre 1918 et 1935, par la rupture du *two parties system.* De 1918 à 1922, les électeurs et les adhérents du *Labour* augmentent, les premiers plus vite que les seconds avec un taux de 30 % contre un accroissement de 10 % pour les adhérents. Entre 1922 et 1923, les électeurs s'élèvent faiblement de 2,6 %, mais les adhérents baissent de 4,7. Entre 1923 et 1924, le nombre des électeurs s'accroît plus fortement (environ 26 %) ; celui des adhérents se maintient presque étale (accroissement de 1,2 %). Entre 1924 et 1929, élévation encore plus nette du nombre des électeurs, atteignant 51,5 % ; mais chute des adhérents, tombant de 26 % : elle s'explique, il est vrai, par l'abandon du *contracting out.* Entre 1929 et 1931, les électeurs diminuent au contraire : mais les adhérents remontent légèrement de 1,16 % (l'augmentation des seuls adhérents individuels est beaucoup plus forte : 38 %).

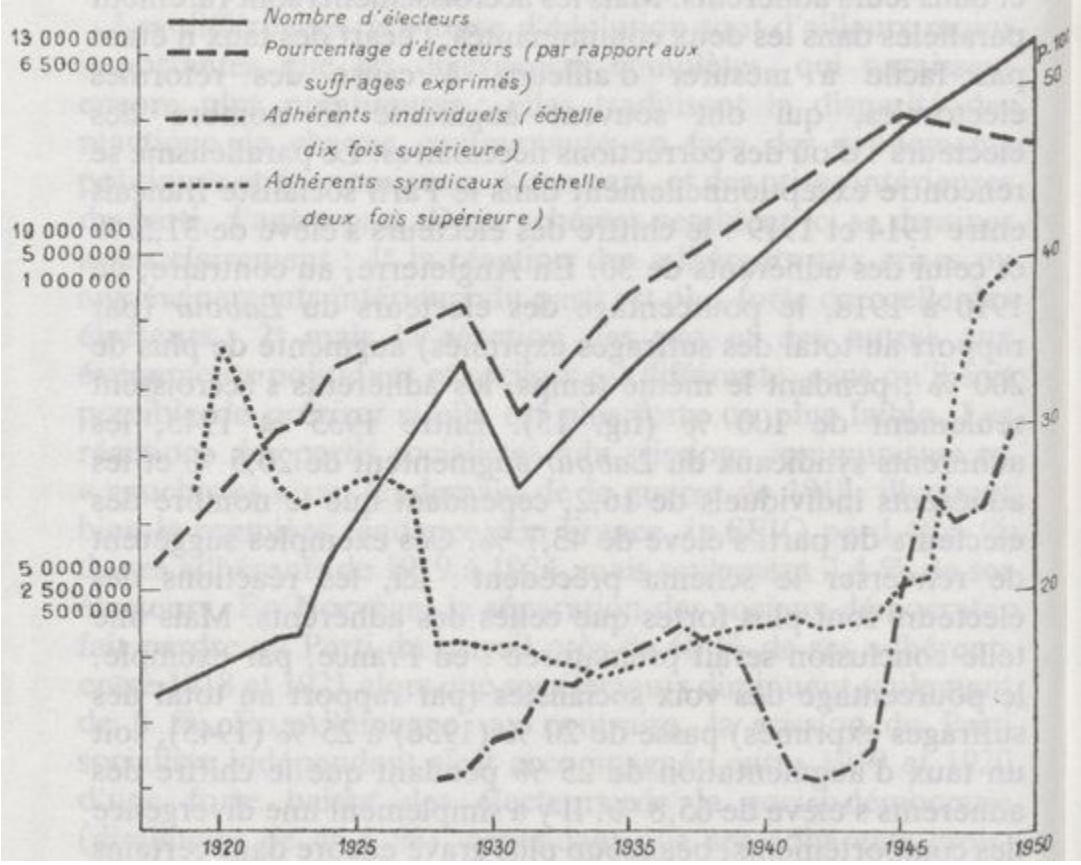


Fig. 15. *Adhérents et électeurs du Labour Party*

En Allemagne, les réactions des électeurs et des adhérents sociaux-démocrates sont généralement divergentes sous la République de Weimar : de 1919 à 1920, les électeurs baissent et les adhérents montent ; de 1920 à 1925, les adhérents baissent et les électeurs montent ; de 1928 à 1930, les adhérents montent et les électeurs baissent. Les mouvements des deux communautés n'ont coïncidé qu'entre 1925 et 1928, et 1930-1932 : encore les variations des électeurs étaient-elles plus accentuées que les variations d'adhérents (fig. 16). Bref, les deux communautés suivent des comportements absolument différents. En France, la victoire du Front populaire en 1936 s'est traduite par une diminution de 1,7 % des voix socialistes par rapport à 1932, mais par un accroissement considérable des adhérents, s'élevant de 45 %. De même, la chute des électeurs socialistes de 1945 à 1946, où ils sont tombés de 4 561 000 à 3 432 000, et de 23,8 % à 17,9 % des suffrages exprimés, a coïncidé avec une augmentation des effectifs de 5,7 %.

Ces observations demeurent superficielles et fragmentaires. Elles permettent malgré tout de maintenir, à titre de schéma de recherches, l'idée d'une disparité entre la communauté des électeurs et celle des adhérents. Tout semble se passer comme si la seconde constituait un monde fermé par rapport à la première, un milieu clos, dont les réactions et le comportement général obéissent à des lois propres, différentes de celles qui régissent les variations des électeurs, c'est-à-dire les variations de l'opinion publique. Il paraît superflu de souligner l'importance de telles observations. Dans la mesure où elles seront vérifiées, dans la mesure où une « loi de disparité » sera réellement définie, la notion traditionnelle de démocratie politique sera bouleversée : car les comités directeurs des partis, qui émanent des adhérents, tendent à dominer les parlementaires, désignés par les électeurs, comme on le verra. Il n'y aurait que demi-mal si les attitudes politiques des uns et des autres étaient à peu près semblables, les adhérents pouvant se considérer comme la partie la plus consciente, l'aile marchante des électeurs. Mais la loi de disparité détruirait cette illusion, en montrant que les différences essentielles dans le comportement des deux communautés ne permettent absolument pas à l'une d'elles de se prétendre l'image et la représentation de l'autre. Mesurer la disparité des électeurs et des adhérents revient donc à mesurer le degré d'oligarchie qui pénètre dans les régimes que nous appelons démocratiques.

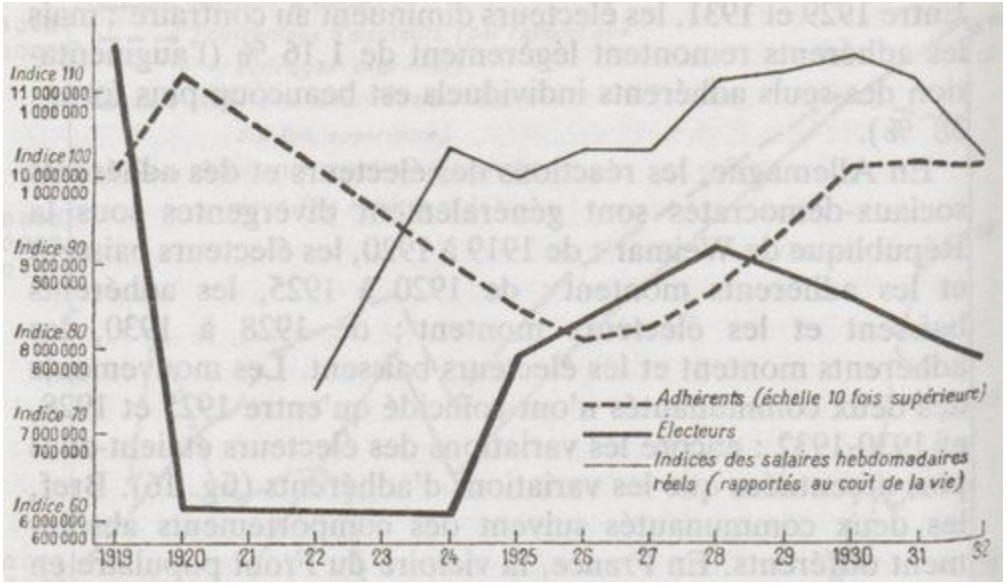


Fig. 16. *Évolution des électeurs et des adhérents de la social-démocratie allemande*

LES SYMPATHISANTS

La notion d'électeur était simple et précise ; celle de sympathisant est vague et complexe. Le sympathisant est plus qu'un électeur et moins qu'un adhérent. Comme l'électeur, il apporte au parti son suffrage : mais il ne se borne pas à cela. Il manifeste son accord avec le parti ; il avoue sa préférence Politique. L'électeur vote dans le secret de l'isoloir et ne révèle pas son choix : la précision même et l'ampleur des mesures prises pour garantir la discrétion du scrutin prouvent l'importance du fait. Un électeur qui déclare son vote n'est Plus un simple électeur : il commence à devenir un sympathisant. Du même coup, il met en branle en effet des Phénomènes de contagion sociale : son aveu porte en lui, déjà, un élément de propagande ; il le rapproche également des autres sympathisants et crée les premiers liens d'une communauté. Il n'y a pas de véritable communauté des électeurs, car ceux-ci ne se connaissent point, mais seulement un groupe déterminable globalement et susceptible de mesures statistiques. Il y a une communauté des sympathisants, souvent embryonnaire et distendue, mais réelle.

L'aveu d'une préférence politique, la reconnaissance d'une sympathie pour un parti, peuvent revêtir bien des formes et des degrés. Déclarer qu'on a voté une fois pour un parti ne suffit pas, si l'on ajoute que ce vote était exceptionnel, qu'il dépendait de circonstances spéciales, qu'on ne le renouvellera Plus : c'est moins la preuve d'une sympathie que d'une rancune. Tout est différent si l'on considère ce vote comme habituel et normal — ce qui est à peu près l'attitude du citoyen américain dans une primaire fermée. Un pas de plus est franchi si la déclaration de sympathie ne demeure pas Purement passive, mais s'accompagne d'un effort positif en faveur du parti : lecture régulière de sa presse, assistance à ses manifestations et réunions publiques, versements de dons à ses souscriptions, activités de propagande (*canvass*, par exemple). Insensiblement, on passe de la sympathie pure à adhésion véritable, et même au militantisme.

Si le sympathisant est plus qu'un électeur, il est moins qu'un adhérent. Son attachement au parti n'est pas consacré par les liens officiels et réguliers d'un engagement signé et d'une cotisation régulière. On pourrait presque dire : le sympathisant ressemble à l'adhérent comme le concubinat au mariage. Pourquoi cette absence d'adhésion formelle ? Dans les partis de

cadres, parce que cette adhésion formelle n'existe pas. On ne peut songer à « passer devant le maire », puisqu'il n'y a pas de maire ; il faut bien se contenter du concubinat, puisque le mariage n'est pas possible. Les membres des comités peuvent être considérés comme des militants, au sens que nous donnerons plus loin à ce terme ; tout ce qui gravite autour d'eux est fait de sympathisants. Mais l'explication ne vaut pas pour les partis de masses, où l'adhésion est organisée. Pourquoi ce refus d'entrer dans leur communauté, alors qu'on reconnaît son accord avec elle ? Les motifs sont variés. Parfois, le sympathisant se heurte à une impossibilité matérielle : ses fonctions ne lui permettent pas l'adhésion formelle. Par exemple, certains États refusent à leurs agents publics le droit d'adhérer à des partis considérés comme subversifs ; certains patrons imposent la même règle à l'égard de leurs employés, formellement ou tacitement. Ou bien le sympathisant juge lui-même sa profession incompatible avec un embrigadement trop poussé : par manque de temps (qui l'empêcherait d'accomplir les obligations de l'adhérent) ou par crainte de difficultés (ce commerçant ne veut pas perdre de clients, ce pasteur ne veut pas choquer ses fidèles, cet officier ne veut pas compromettre son autorité). Toutes ces raisons ne sont pas méprisables : quelques-unes trahissent un manque de courage et de désintéressement ; mais d'autres reposent sur des motifs altruistes, encore que ceux-ci constituent parfois des alibis plus ou moins conscients.

Dans d'autres cas, l'obstacle est ailleurs. Il ne se situe point à l'extérieur du citoyen, dans les pressions sociales qu'il subit, mais au fond de lui-même. Le sympathisant refuse son adhésion parce qu'il répugne à l'embrigadement, parce qu'il refuse d'abandonner son indépendance individuelle : sentiment très vif dans certains milieux bourgeois ou paysans, qui explique le moindre développement des adhérents dans les partis de droite et dans les régions agricoles. Sentiment développé aussi parmi les intellectuels et les artistes, à moins que ceux-ci ne se jettent au contraire à corps perdu dans l'action collective, avec une ivresse de la communauté, un abandon frénétique de l'individualisme, qui témoigne à la fois d'une assez grande instabilité mentale et d'une certaine volonté de masochisme moral (l'attitude des « intellectuels » à l'intérieur des partis pose toujours des problèmes spéciaux, soit qu'ils éprouvent une grande difficulté à se maintenir dans les cadres communs, soit qu'ils exagèrent au contraire leur fusion dans la collectivité : individualistes ou mystiques, ils occupent une

situation à part, souvent instable, qui leur vaut généralement la méfiance des autres partisans). Souvent, le refus d'adhérer vient d'un désaccord idéologique avec le parti : les sympathisants préfèrent ce parti à tous les autres et l'aident par conséquent, mais ils ne partagent pas toutes ses vues et refusent donc d'y entrer complètement. Ils se reconnaissent avec lui des solidarités particulières, mais non pas une solidarité générale et globale.

On peut arriver ainsi, non sans difficultés, à une définition approximative du sympathisant. Mais quel critère pratique permettra de le reconnaître ? Sur quelles bases dresser des statistiques de sympathisants, qu'on pourrait confronter avec les recensements d'électeurs et d'adhérents pour mesurer la corrélation des comportements respectifs de ces diverses communautés ? Ici, nous entrons dans le vague. On peut tenter des recensements directs de certaines catégories particulières de sympathisants : par exemple, dénombrer les lecteurs de la presse du parti. Mais ce signe n'est pas déterminant : beaucoup de partis ont la plus grande difficulté à obtenir de leurs adhérents mêmes qu'ils lisent leur presse ; *a fortiori,* de leurs sympathisants. Certains lecteurs ne sont pas des sympathisants mais de simples curieux, parfois même des adversaires qui ont trouvé ce moyen de réchauffer leur bile : mais les uns et les autres ne sont guère nombreux et se perdent dans les grands nombres. Enfin, le choix du journal qui sert de base au recensement des sympathisants pose également des problèmes délicats. De toutes façons la lecture des journaux du parti (ou des journaux proches du parti) ne définit qu'une catégorie de sympathisants. Une autre (qui se recoupe souvent avec la première) se caractérise par l'assistance aux réunions et aux manifestations du parti. Ce critère n'est pas plus précis que le précédent : beaucoup de curieux viennent aux réunions publiques à titre de distraction, qui ne sont pas de véritables sympathisants. Malgré tout, l'indice n'est pas dépourvu de valeur : les renseignements de police en tiennent le plus grand compte pour mesurer les variations de l'influence d'un parti dans l'opinion publique. En Amérique, la participation aux primaires constitue un excellent critère de sympathie à l'égard du parti, dans les primaires fermées[35] : le rapprochement des statistiques de participants aux primaires et des statistiques électorales pourrait permettre d'intéressantes comparaisons entre sympathisants et électeurs (cf. fig. 42 et 43).

Dans la plupart des cas, la détermination des sympathisants ne peut se faire en définitive que par un système d'enquêtes et de sondages Gallup.

Encore la notion de sympathisant est-elle trop vague pour qu'une question simple et directe puisse suffire à cet égard. Il faudrait déterminer des degrés de sympathie définis objectivement et préciser en même temps les motifs qui empêchent la sympathie de se transformer en adhésion formelle. Mais nulle part la réticence des personnes interrogées par les enquêteurs n'est plus grande que dans ce domaine, au moins en France. D'où la difficulté de sondages précis et détaillés.

À titre d'exemple, on peut citer les questions posées en 1949 à Auxerre, dans le cadre d'une enquête sociologique générale sur la structure d'une ville française moyenne[36]. La question 136 était ainsi formulée : « Vos sympathies vont-elles à un parti bien déterminé ? » et la question 137 : « Appartenez-vous à un parti politique ? » Aucun détail n'était demandé sur le parti faisant l'objet de la sympathie ou de l'appartenance, ni Sur les motifs de l'une et de l'autre. Cette discrétion volontaire des enquêteurs limitait beaucoup la portée de leurs recherches. Il est intéressant de citer cependant quelques-uns des résultats obtenus, à titre d'exemple.

En général, on compte à Auxerre cinq sympathisants pour Un adhérent, la proportion étant plus forte pour les hommes (trois sympathisants pour un adhérent) que pour les femmes (neuf sympathisantes pour une adhérente), comme le montrent les pourcentages suivants :

	Ensemble	*Hommes*	*Femmes*
Sympathisants	29	31	27
Adhérents	6	10	3

Il est intéressant de rapprocher de ces résultats globaux les pourcentages de sympathisants et d'adhérents à l'intérieur de chaque catégorie sociale et leur proportion réciproque :

	Sympathis.	*Adhérents*	*par rapport aux sympath.*
Professions libérales — Techniciens	42	9	21,4
Cadres — Chefs d'établissements	32	11	34,3
Petits commerçants	36	7	19,4
Employés	34	7	20,2
Ouvriers	22	8	36,6
Artisans	19	5	25,8
Manœuvres, domestiques	17	2	11,7
Sans profession	34	4	11,7

Enfin la répartition sociale des adhérents et des sympathisants est la suivante :

	Adhérents	***Adhérents + sympathisants***
Professions libérales — Techniciens	9	9
Cadres — Chefs d'établissements	7	5
Petits commerçants	7	7
Employés	20	19
Ouvriers	31	20
Artisans	5	5
Manœuvres	3	6
Sans profession	18	29

Ce tableau montre que les salariés subalternes — ouvriers et employés — tendent à former la majorité des adhérents des partis politiques. Mais une enquête isolée et sommaire ne permet pas de conclusions précises.

Il faut considérer à part, enfin, l'hypothèse d'un encadrement organisé des sympathisants, dernier stade de la technique partisane. Pendant longtemps, les partis de masses ont manifesté à leur égard un certain

mépris, les assimilant à ces tièdes dont l'Écriture déclare : « Parce que vous n'êtes ni froids ni chauds, je vous vomirai de ma bouche. » Progressivement cependant, ils ont constaté que ces tièdes constituaient un réservoir naturel d'adhérents futurs, plus ouverts que d'autres à la propagande du parti ; qu'ils pouvaient servir à élargir le cercle des partisans proprement dits ; qu'ils étaient susceptibles de permettre au parti de pénétrer dans des milieux naturellement hostiles, en atténuant la rigueur de ses doctrines, en jouant en quelque sorte le rôle d'un écran de fumée protecteur, ou en adoptant le déguisement du loup devenu berger. Mais ces diverses tâches ne peuvent être convenablement accomplies que si les sympathisants cessent d'être une masse amorphe, indistincte, invisible, pour être encadrés dans des structures collectives, comme les adhérents. D'où l'idée d'organismes annexes du parti, ouverts aux sympathisants. Sous ce terme général d'« organismes annexes », on désigne des groupements divers, créés par le parti et contrôlés par lui, en fait ou en droit[37], qui permettent d'élargir ou d'approfondir la participation : de l'élargir, en agglomérant autour du noyau des partisans proprement dits des associations satellites formées de sympathisants ; de l'approfondir, en complétant l'encadrement politique des adhérents, réalisé par le parti, par un encadrement familial, social, culturel, etc. On pourrait distinguer deux catégories d'organismes annexes : les uns destinés aux sympathisants, les autres aux adhérents. En pratique, la plupart peuvent être utilisés pour ce double usage. On décrira ici leur premier aspect, en se réservant de revenir plus loin sur le second.

Groupements de jeunesses, associations féminines, sociétés sportives ; amicales d'anciens combattants, clubs intellectuels ou littéraires, communautés de distractions et de loisirs ; syndicats, mutuelles, coopératives ; associations d'amitiés internationales ; ligues de contribuables, de locataires, de « ménagères » ; fronts patriotiques ou pacifistes, etc. : les organismes annexes peuvent revêtir les formes les plus diverses, intervenir dans les domaines les plus variés, réunir les gens les plus différents. Leur multiplicité même et leur variété constituent un élément de leur succès : toute la technique des organismes annexes repose en effet sur le caractère spécial et limité des buts qu'ils poursuivent. Les partis politiques sont des communautés à fins générales : ils se présentent comme des systèmes complets et cohérents d'explication sociale ; ils visent à une organisation d'ensemble de la vie nationale et même internationale. Cette généralité des fins écarte d'eux beaucoup d'individus, qui sont

d’accord sur tel ou tel objectif particulier, mais non sur l’ensemble. L’idée géniale de certains partis modernes est donc de doubler le parti, communauté à fins générales, d’une série de communautés satellites à fins spéciales, aussi nombreuses que possibles. La plupart des locataires ne sont pas satisfaits de leur propriétaire et sont d’accord pour se grouper contre lui, afin de défendre leurs intérêts particuliers de locataires : mais la majorité d’entre eux n’est pas communiste et n’accepterait pas d’entrer dans le PC, même pour soutenir leurs revendications locatives. Seulement, si le parti crée une Fédération des locataires, officiellement autonome, officiellement non politique, dont il contrôle en fait l’activité, un grand nombre de locataires y entreront : les mots d’ordre du parti pourront être diffusés parmi eux, moyennant certaines précautions ; des manifestations purement revendicatives et spéciales pourront appuyer, au moment opportun, la politique générale du parti ; une propagande habile et discrète permettra de recruter de nouveaux adhérents.

On a volontairement choisi l’exemple d’un organisme annexe très éloigné de la politique, exemple concret et réel cependant : la Fédération des locataires est liée en France au Parti communiste. Certains le sont encore plus : il y a des amicales sportives communistes, des orphéons et des sociétés de gymnastique, des groupements d’artistes et d’intellectuels, des sociétés de loisirs liées à des partis : la Fédération française des ciné-clubs a eu des attaches avec le Parti communiste. Dans d’autres hypothèses, les organismes annexes sont plus proches de l’action politique : le cas des syndicats est ici fondamental. Le problème des rapports entre les syndicats et les partis ouvriers a reçu des réponses très différentes suivant les pays et les syndicats, les deux termes étant la fusion au sein d’un parti indirect (système britannique), ou l’indépendance des syndicats vis-à-vis des partis (doctrine française, exprimée dans la Charte d’Amiens). En fait, syndicats et partis ont toujours cherché à s’influencer mutuellement. Avant 1914, déjà, le Parti social-démocrate allemand avait systématiquement cherché à réduire les syndicats à l’état d’organismes annexes. Les partis communistes ont perfectionné la technique : à partir de 1936, en France, ils ont entrepris une colonisation méthodique de la CGT (grâce à la fusion acceptée par celle-ci avec l’ancienne CGTU créée par le Parti communiste après la scission de Tours). Celle-ci est parvenue à son point culminant après la Libération, et a provoqué le départ des syndicalistes non communistes et la création de la CGT-FO : aujourd’hui, la CGT française n’est plus qu’un

organisme annexe du Parti communiste. Par les syndicats, le parti encadre une immense masse de travailleurs, qu'il groupe sur des thèmes revendicatifs ouvriers : c'est toujours le système des communautés à fins spéciales, utilisées par le parti pour ses fins générales.

Enfin, le système est employé dans des organismes annexes à caractère directement politique, qui cherchent à grouper ceux qui partagent l'opinion du parti sur un point précis, convenablement choisi et isolé du reste de la doctrine. On peut citer à cet égard deux exemples : celui du Front national en 1945, celui des Combattants de la paix aujourd'hui, l'un et l'autre annexes du Parti communiste. Dans le premier cas, il s'agissait de réunir ceux qui partageaient la nostalgie de la Résistance et de l'union de tous les éléments patriotiques contre l'ennemi, qui la caractérisait. L'esprit d'unité politique et d'unanimité nationale contre les divisions et les luttes de partis a toujours un profond retentissement dans l'opinion publique, surtout dans les pays latins où le système des partis fonctionne mal, surtout après une guerre qui avait renforcé l'union patriotique : l'idée originale fut d'utiliser cet esprit anti-partisan au service d'un parti. La tactique communiste facilitait sa réalisation, qui était alors favorable aux coalitions. Cependant, faute de cadres, le Front national ne réussit guère ; au contraire, les Combattants de la paix, mieux organisés, paraissent avoir obtenu des résultats meilleurs. L'Europe ruinée par la dernière guerre, persuadée qu'une autre la jetterait dans le cycle infernal « occupation — destruction — libération », offre un terrain merveilleusement préparé à recevoir la propagande pacifiste. Un grand nombre d'Européens très éloignés du communisme sont donc vulnérables à l'action des Combattants de la paix, où ils fournissent un appoint efficace à la stratégie générale du parti.

On peut se demander si la technique des organismes annexes à caractère politique n'est pas en train d'évoluer vers une transformation de la notion de parti, qui accentuerait son caractère oligarchique et permettrait en même temps la fusion complète de la conception du parti de masses et du parti de fidèles. L'organisation générale du parti comprendrait désormais deux cercles concentriques : le parti, cercle étroit et fermé, groupant seulement les plus purs, les plus ardents, les plus convaincus ; le « front », cercle plus large, ouvert à tous, dont les membres servent au parti de masse de manœuvre, de réserve et de champ de propagande. Dans certaines démocraties populaires, et notamment en Yougoslavie, les Fronts nationaux

ou patriotiques ne servent plus à coaliser des partis adverses autour du Parti communiste — ce qui fut leur rôle originaire — mais à réunir des sortes de communistes de seconde zone, qu'on ne juge pas dignes d'entrer complètement dans le parti. Il ne s'agit plus ici de sympathisants à proprement parler, mais d'adhérents véritables : mais il faut alors distinguer, comme le Parti communiste russe avant 1939, deux classes d'adhérents, les fidèles et les catéchumènes, les citoyens et les sujets, l'active et la réserve. Cette évolution correspond bien à la tendance générale des partis vers l'oligarchie.

LES MILITANTS

La notion de militant n'est guère plus facile à préciser que celle de sympathisant. Il faut rappeler à ce propos la distinction des partis de cadres et des partis de masses. Dans ces derniers, le terme de militant désigne une catégorie particulière d'adhérents. Le militant est l'adhérent actif : les militants forment le noyau de chaque groupe de base du parti, sur qui repose son activité essentielle. À l'intérieur des sections, par exemple, on trouve toujours un petit cercle d'adhérents nettement distincts de la masse, qui assistent régulièrement aux réunions, participent à la diffusion des mots d'ordre, appuient l'organisation de la propagande, préparent les campagnes électorales. Ces militants forment une sorte de comité à l'intérieur de la section. On ne les confondra pas avec les dirigeants : ils ne sont pas des chefs, mais des exécutants ; sans eux, il n'y aurait même pas de véritable exécution possible. Les autres adhérents ne donnent que des noms sur un registre et un peu d'argent dans les caisses : ceux-là travaillent effectivement pour le parti. Dans les partis de cadres, la notion de militant se confond avec celle de membre du parti. Les comités (qui caractérisent ce type de partis) sont uniquement formés de militants ; autour d'eux, gravitent des sympathisants qui ne sont pas inclus, à proprement parler, dans la communauté partisane.

Il serait intéressant de pouvoir mesurer la proportion respective des militants et des adhérents d'un parti. Si l'on pouvait ainsi rapprocher du taux d'adhésion, qui permet de comparer la communauté des électeurs à celle des adhérents, un taux de militantisme, exprimant en pourcentage le nombre des militants par rapport à celui des adhérents, on aurait une vue beaucoup plus juste de la force réelle des partis politiques. Si l'on pouvait

d'ailleurs calculer ces taux par catégories sociales, par classes d'âge et par régions, la place des communautés partisanes dans la communauté nationale pourraît être définie avec plus de précision. Malheureusement, on se heurte ici aux mêmes difficultés que pour la détermination des sympathisants : l'absence de tout dénombrement et l'impossibilité même d'un dénombrement, à cause de l'imprécision de la catégorie qu'il s'agit de dénombrer. Dans ce domaine, les partis sont d'ailleurs plus discrets encore que dans les autres : ils tiennent beaucoup à faire croire que tous leurs adhérents sont des militants, ce qui accroît leur force apparente. Seuls, des sondages et des monographies permettront d'obtenir quelques résultats, mis à part le cas des partis où les militants font l'objet d'une organisation spéciale : par exemple le Parti socialiste autrichien avec son système des « hommes de confiance » (cf. plus loin p. 231). Mais ceux-ci sont plutôt des cadres subalternes que des militants proprement dits.

On peut citer à ce propos les réponses obtenues par les enquêteurs d'Auxerre dans le cadre de l'analyse générale déjà signalée. Le 139e article du questionnaire (complétant les 137e et 138e relatifs à la sympathie pour un parti ou à l'adhésion proprement dite) était ainsi rédigé : « Militez-vous ? — Si oui, combien de temps consacrez-vous à votre action politique ? » On peut regretter le caractère très vague de la question, qui enlève aux réponses toute signification véritable. Les enquêteurs précisent qu'ils n'ont pas considéré comme militants actifs ceux qui ont déclaré ne consacrer aucun temps à l'action politique[38] : parmi ceux-là, certains avaient cependant répondu affirmativement à la question « Militez-vous ? » Il eut été intéressant de savoir à quoi correspondait dans leur esprit la notion de militantisme. Quoi qu'il en soit, parmi les enquêtés ayant répondu, les pourcentages sont les suivants :

	Ensemble	*Hommes*	*Femmes*
Membres	6	10	3
Militants	2	4	1
% des militants par rapport aux membres	33	40	33

Il est difficile d'apprécier ces résultats, parce qu'aucune distinction n'est faite entre les divers partis. On peut les estimer très sujets à caution : la proportion de militants qu'ils révèlent paraît assez élevée[39].

Un dénombrement des militants, sans autre précision, n'a d'ailleurs pas de signification, cette notion étant trop vague et trop complexe. Comme pour les sympathisants, il faut procéder à des recensements par catégories, en prenant comme indice du militantisme un fait concret aisément repérable. L'assistance aux réunions est un assez bon critère, dans les partis qui reposent sur la section. Elle présente un caractère passif ; mais la structure même du parti lui donne une grande importance et l'expérience montre que les assistants réguliers aux réunions sont aussi, généralement, les militants actifs du parti. En consultant les procès-verbaux des réunions (s'ils existent) et en interrogeant les secrétaires de sections, on pourra déterminer le pourcentage moyen des assistants par rapport aux adhérents : mais les chiffres bruts sont insuffisants. Dire que les réunions de sections sont suivies par 25 % des adhérents, en moyenne, n'éclaire pas la situation : car l'expérience montre qu'un certain roulement se produit toujours, que la personnalité des assistants change d'une réunion à l'autre, derrière le chiffre global de l'assistance moyenne. Il faudrait donc établir des chiffres différenciés par degrés de régularité dans la présence : pourcentage d'assistants à moins de 25 % des réunions, entre 25 et 50 %, etc. On pourrait ensuite préciser le degré de présence suivant les catégories sociales et les classes d'âge. Ces recensements se heurtent à beaucoup de difficultés pratiques ; ils supposent que les dirigeants de certaines sections témoins, convenablement choisies, contrôleront avec le plus grand soin les présences pendant une certaine période de temps, sans prévenir les adhérents. On peut douter que les partis comprennent l'intérêt scientifique de ces recherches et qu'ils acceptent de s'y plier. Cependant, de telles études apporteraient des éléments précieux sur la nature réelle de la communauté partisane.

Une enquête entreprise parmi les sections parisiennes du Parti socialiste semble faire apparaître un rapport assez étroit entre la qualité des militants et le milieu social de la section, qu'on peut traduire dans le schéma suivant : la nature des militants tend à coïncider avec la catégorie sociale dominante. Dans une section à majorité ouvrière, les militants sont surtout des ouvriers, la proportion d'ouvriers parmi eux étant supérieure à leur proportion parmi les adhérents. Au contraire, dans la section d'un quartier « bourgeois », dont la majorité des membres est formée de fonctionnaires, de commerçants,

d’avocats, de professeurs, etc., la proportion des militants d’origine bourgeoise dépasse leur proportion d’adhérents : on trouve des ouvriers dans la catégorie « adhérents », mais pas dans la catégorie « militants », sauf exception. L’enquête est trop fragmentaire et trop superficielle pour que des résultats chiffrés puissent être encore publiés. La tendance précitée se dessine malgré tout d’une façon assez nette. Son mécanisme semble d’ailleurs clair : dans une section à prédominance bourgeoise, les ouvriers se sentent isolés au milieu des gens qui partagent leurs opinions politiques, mais non leur mentalité, leurs préoccupations quotidiennes, leurs réactions instinctives ; de même, les « bourgeois » dans des sections à prédominance ouvrière. La diversité sociale des adhérents paraît donc être un obstacle au développement du militantisme. On serait tenté de dire : plus le milieu est homogène, plus l’indice de militantisme est élevé. D’où la supériorité des techniques d’encadrement par milieux homogènes et séparés, telles qu’elles se rencontrent dans les cellules communistes, dans les organisations à base corporative (les *standen* du Bloc catholique belge), ou dans les mouvements « spécialisés » d’Action catholique : JOC, JEC, JAC. Seules, cependant, des études plus nombreuses, plus précises et plus approfondies permettront des conclusions rigoureuses.

Dans certains partis, la mesure du militantisme peut être tentée sur d’autres bases. À côté du critère de l’assistance aux réunions, on peut retenir celui de l’acquittement des cotisations. Quand ces dernières sont recouvrées mensuellement, par le système de timbres ou de feuillets, il est intéressant de rechercher le nombre moyen de timbres mensuels pris tous les ans par les adhérents. Normalement, chaque adhérent devrait acheter douze timbres ; en pratique, cet idéal n’est jamais atteint. On trouve des adhérents à dix timbres, à huit timbres, à six timbres, etc. Une classification par degrés d’adhésion financière est ainsi concevable, qu’on devrait différencier par classes d’âge et catégories sociales[40] : mais une telle précision ne serait possible qu’après des enquêtes spéciales, les statistiques financières des partis ne donnant pas de précisions suffisantes à cet égard. Cependant, certains partis calculent chaque année la moyenne des timbres mensuels pris par les adhérents (en divisant le total des timbres par le nombre d’adhérents, déterminé par le total des cartes ou des feuillets annuels vendus). On peut retenir cette moyenne comme un indice de militantisme financier. Certes, les bases du calcul ne sont pas très satisfaisantes (les timbres vendus par le centre n’étant pas tous achetés par

des adhérents, comme on l'a vu) : mais elles permettent de fournir un ordre de grandeur satisfaisant. D'autre part, la régularité dans le paiement de la cotisation n'est pas un élément de la définition du militant : cotiser relève de la simple notion d'adhérent. Cependant, l'expérience prouve que les militants sont généralement plus fidèles que les autres dans l'accomplissement de ce devoir financier : le critère peut donc être retenu. Seulement, dans le cas d'une moyenne générale des timbres vendus, on ne connaît pas la proportion de militants dans le parti : le chiffre obtenu indique plutôt le degré de fidélité globale des adhérents. On quitte la notion personnelle du militant pour une définition purement statistique.

Malgré tout, l'analyse de cette moyenne n'est pas dépourvue d'intérêt, surtout rapprochée des mouvements dans le nombre d'adhérents et d'électeurs. L'étude de ses variations dans le Parti socialiste français, de 1906 à 1936, permet de relever quelques tendances générales (fig. 17). La moyenne paraît diminuer quand le nombre des adhérents augmente, les nouveaux venus étant moins fidèles que les anciens. Toutefois, ce mouvement n'est pas général, et il s'explique souvent par des raisons purement mécaniques : les nouveaux adhérents, entrant dans le cours de l'année, cotisent pour un nombre de mois restreint, ce qui fait tomber la moyenne générale. Inversement, dans les crises du parti, la baisse du nombre des adhérents coïncide souvent avec une hausse de la moyenne des cotisations, comme si l'adhésion gagnait en intensité ce qu'elle perd en extension. Mais le phénomène n'est pas plus constant que le précédent. Une coïncidence plus précise peut se relever entre les élections générales et le rythme des recouvrements de cotisations. Dans l'année qui précède l'élection, la moyenne s'abaisse : le phénomène s'est produit six fois sur sept entre 1910 et 1936 (année aberrante : 1924). Dans l'année qui suit l'élection, la moyenne s'élève : le phénomène s'est produit cinq fois sur sept entre 1910 et 1936 (années aberrantes : 1924 et 1915, où la guerre peut expliquer le changement de rythme). On se souvient que le nombre des adhérents tend à monter, au contraire, aussi bien l'année précédente que l'année suivante. Il faudrait déterminer les facteurs susceptibles d'expliquer ces coïncidences ou ces distorsions : mais il faudrait auparavant rechercher si celles-ci se manifestent dans les autres partis du même type, car aucune conclusion ne se peut tirer de quelques observations fragmentaires, portant sur un seul parti, durant une période assez courte.

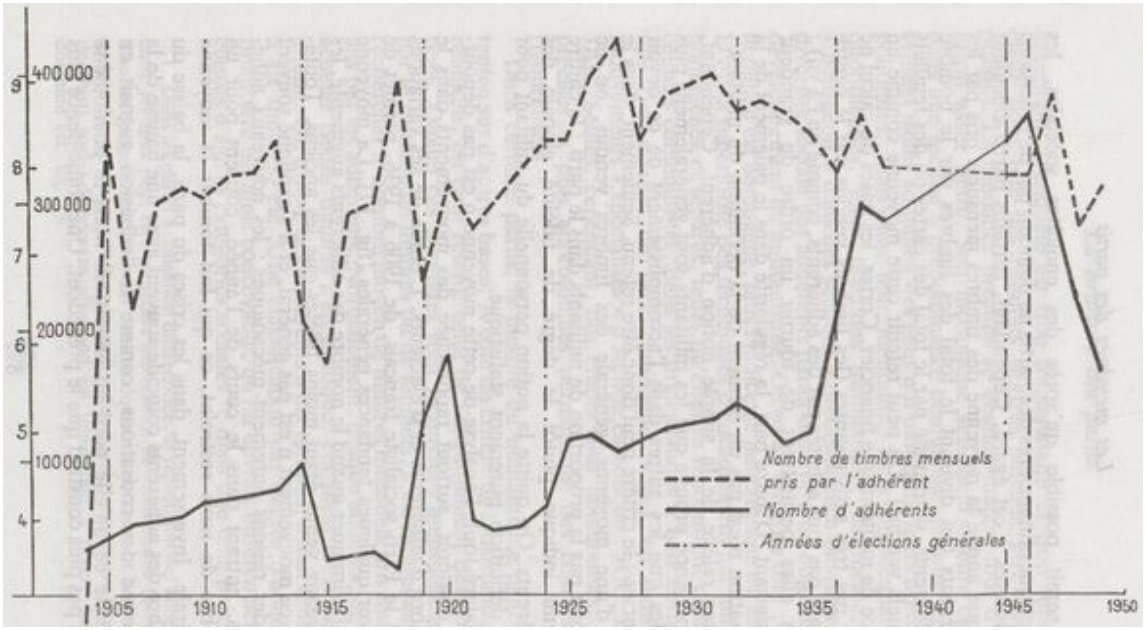


Fig. 17. *Paiement des cotisations dans le Parti socialiste français*

Comparés aux adhérents, les militants sont en nombre assez faible. Dans aucun parti, les seconds ne paraissent dépasser la moitié des premiers : quand ils atteignent le tiers ou le quart, le parti peut être considéré comme actif. Ainsi, une oligarchie spontanée se forme au sein des adhérents : leur masse se laisse conduire passivement par un petit noyau de militants qui assistent aux réunions et aux congrès, qui participent aux élections des chefs, qui fournissent les cadres dirigeants. On exagère à peine en figurant le parti dans le schéma suivant : les militants dirigent les adhérents, les adhérents dirigent les sympathisants, les sympathisants dirigent les électeurs. Les membres des partis ne constituent pas une société égalitaire et uniforme, mais une communauté complexe et hiérarchisée ; également une communauté diversifiée : car la nature de la participation n'est pas la même pour tous.

Nature de la participation

On vient de distinguer des degrés dans la participation : mais s'agit-il réellement de degrés, ou de différences de nature ? Électeurs, sympathisants, adhérents, militants s'opposent moins par l'intensité de leurs liens avec le parti que par la qualité de ceux-ci. Un militant n'est pas deux ou trois fois plus attaché au parti qu'un adhérent : il y est attaché différemment. Chaque catégorie de partisans correspond à un type de participation, caractérisé par sa qualité plutôt que par son intensité. Mais cette qualité de participation varie à l'intérieur même de chaque catégorie : les liens de solidarité ne sont pas identiques pour tous les adhérents, pour tous les militants, pour tous les sympathisants. Une recherche un peu approfondie vient buter contre ce problème fondamental : la nature de la participation.

En plus des difficultés générales d'analyse, communes à l'ensemble des questions relatives au *membership*, ce problème présente des difficultés spéciales qui tiennent à l'imprécision des cadres sociologiques. En l'état actuel de la sociologie, il n'existe pas de classification générale des liens communautaires, admise par tous, qui puisse servir de système de référence à une distinction des modes de participation. On est donc forcé, ou bien de déterminer une classification propre à ce domaine, ou bien d'adopter une distinction élaborée par un sociologue particulier, qui ne bénéficie pas d'une

autorité absolue auprès des autres. On suivra successivement les deux méthodes, en opposant d'abord les notions de parti totalitaire et de parti spécialisé et en appliquant ensuite aux partis la distinction de Tönnies entre « communauté » et « société », d'ailleurs revue et complétée.

PARTIS TOTALITAIRES ET PARTIS SPÉCIALISÉS

Comparons un militant radical et un partisan communiste. Le parti tient une place très faible dans la vie du premier : il assiste de temps en temps aux réunions de son comité ; il tâche quelquefois d'obtenir des faveurs par l'intermédiaire de son député ; il suit les combinaisons politiques nationales et surtout locales ; il envisage les candidatures et les alliances relatives aux futures élections. Il lit un journal radical, s'il en existe ; il est quelquefois inscrit à la Ligue des droits de l'homme, dont l'activité n'est pas très grande, ou à une loge maçonnique, ou à quelque autre groupement similaire. Il ne consacre en définitive au parti que quelques heures de son temps, que quelques pensées parmi ses préoccupations familières. Ni sa vie intellectuelle, ni sa vie professionnelle, ni ses loisirs, ni (à plus forte raison) sa vie familiale et sentimentale ne sont influencés par le radicalisme. La participation conserve un caractère purement politique, sans déborder ce domaine très limité : le Parti radical est un parti spécialisé.

La situation du partisan communiste est toute différente. Le parti exige de lui une activité politique beaucoup plus intense. Tous les jours, dans son usine ou son atelier, il doit militer dans le cadre de la cellule, c'est-à-dire diffuser auprès de ses camarades de travail les mots d'ordre du parti, leur commenter les textes essentiels de *l'Humanité* ou du quotidien communiste local, entretenir leur ardeur revendicative. Il est membre du syndicat CGT, filiale du parti, où son action prolonge et complète celle de la cellule. Toute sa vie professionnelle est ainsi encadrée dans le parti, dominée par le parti, consacrée au service du parti. De même ses loisirs : une grande part en est absorbée par les réunions du parti, du syndicat, ou des organismes annexes : Partisans de la paix, Amicale France-URSS, etc. ; celle qui reste est organisée par les soins du parti : associations sportives communistes, auberges de la jeunesse communistes ; fêtes, kermesses et pique-niques communistes ; séances de cinéma communistes ; clubs littéraires ou artistiques communistes ; expositions et conférences communistes se partagent les « divertissements » du partisan. Le parti pénètre aussi dans sa

vie familiale : normalement son épouse est inscrite à l'Union des femmes françaises et à divers comités de ménagères ; ses enfants sont englobés dans l'Union républicaine de la jeunesse française et dans ses filiales. Il n'y a plus de distinction entre la vie publique et la vie privée : il n'y a plus qu'une vie partisane. Ainsi se définit le parti totalitaire.

Distinguons deux élements dans cette totalité, l'un matériel, l'autre spirituel. Le premier consiste dans l'effort accompli par le parti pour encadrer toutes les activités de l'individu (profession, sport, distractions, loisirs, culture, vie familiale) et déborder le domaine proprement politique. Cet effort se réalise par le développement d'organismes annexes destinés non plus aux sympathisants, mais aux adhérents. Il ne s'agit plus ici de réunir des partisans de seconde zone autour du noyau central formé par les membres du parti, mais de multiplier les appartenances d'un même individu : au parti, au syndicat, au club sportif, à l'association artistique, à l'amicale de camping, au groupe France-URSS, à l'Union des locataires, à l'Association familiale, etc., de façon à ne laisser aucune activité en dehors du contrôle du parti. Dans les régimes à parti unique, tout est mis en œuvre pour que le citoyen ne dispose jamais d'un instant de loisir véritable, qui lui permette de rester seul en face de lui-même et de réfléchir : tous les « loisirs » officiels (c'est-à-dire le temps non occupé par le travail, le sommeil ou la nourriture) sont ainsi consacrés au service du parti et des organismes annexes. Cependant, certains partis cherchent à multiplier ces derniers, qui ne sont point proprement totalitaires. Le développement des organismes annexes est un bon moyen d'attirer des adhérents ou de les retenir : tel qui s'ennuie aux réunions des sections du parti se plaira à son club sportif ; tel qui ne participera pas à ses meetings écoutera volontiers les quelques paroles prononcées par les leaders au cours d'une kermesse ou d'une fête champêtre. Les activités annexes du parti peuvent être un moyen de lui conserver des adhérents peu fidèles, aussi bien que de renforcer l'adhésion des fidèles. La technique des organismes annexes s'apparente à celle de la musique et des défilés employés par l'Armée du salut, qui n'est pas une preuve de son emprise sur les âmes. Cet encadrement matériel de l'ensemble des activités d'un homme ne prend un sens réellement totalitaire que s'il s'accompagne d'un encadrement spirituel de l'ensemble de sa pensée. Un parti qui cherche à développer des organismes annexes pour rendre l'adhésion plus attrayante n'est pas vraiment totalitaire, si sa doctrine

n’implique qu’une prise de position politique, qui laisse libre choix dans les autres domaines. Le vrai totalitarisme est spirituel.

Revenons à notre militant communiste. Le parti ne lui fournit pas seulement des cadres pour toutes ses activités matérielles : il lui donne surtout un cadre général des idées, un système total d’explication du monde. Le marxisme n’est pas seulement une doctrine politique, mais une philosophie complète, une méthode de pensée, une cosmogonie spirituelle. Tous les faits isolés, dans tous les domaines, y trouvent leur place et leur raison d’être. Il explique aussi bien la structure et l’évolution de l’État que la transformation des êtres vivants, l’apparition de l’homme sur la terre, les sentiments religieux, les comportements sexuels, le développement des arts et des sciences. Et l’explication peut être mise à la portée des masses, aussi bien que comprise par les savants et les gens instruits. Cette philosophie se réduit aisément en catéchisme, sans déformation trop grave. Ainsi, le besoin d’unité fondamentale de l’esprit humain peut-il être satisfait. Autour de cette totalité du marxisme, les organismes annexes du parti prennent une signification nouvelle. Il ne s’agit pas seulement d’encadrer des activités non politiques pour renforcer la discipline ou la fidélité de l’adhésion, mais d’assurer la projection de la doctrine marxiste sur ces activités. On n’établit pas un club sportif communiste pour maintenir les adhérents au sein du parti, par les facilités qu’on leur offre de se livrer à leur distraction préférée, mais pour réaliser l’application du marxisme dans le domaine du sport : car il y a un sport marxiste, comme une génétique marxiste, comme une peinture marxiste, comme une médecine marxiste. L’encadrement matériel de toutes les activités humaines prend son sens véritable par leur unification autour d’une doctrine fondamentale. En même temps, il acquiert un caractère véritablement totalitaire ; car l’étiquette politique d’un club sportif ou littéraire n’a pas d’importance, tant que ses membres y demeurent aussi libres que ceux des clubs non partisans ; tout change au contraire si le club diffuse une doctrine précise et exige la fidélité à son égard. On distinguera donc un pseudo-totalitarisme, qui se réalise par la multiplication d’organismes annexes destinés à enserrer toute la vie du partisan, et un totalitarisme authentique, qui se définit par le caractère de la doctrine du parti de n’être point bornée au seul domaine politique et économique, mais de constituer un système général d’explication du monde, exclusif de tout autre. Le totalitarisme matériel devient alors le reflet et la conséquence du totalitarisme spirituel.

Le caractère totalitaire du parti peut être plus ou moins accentué suivant les adhérents. Certains militants de partis spécialisés prennent leur tâche tellement à cœur et manifestent pour la politique un tel goût qu'elle submerge peu à peu toute leur vie ; pour ces passionnés, le parti spécialisé prend une nature totalitaire. Cette psychologie est fréquente chez les élus ou les dirigeants. Inversement, certains adhérents modérés des partis totalitaires n'acceptent point d'être envahis par leur doctrine et conservent une vie privée autonome d'où le parti est exclu : pour eux, le parti totalitaire revêt un caractère spécialisé. La nature de la participation n'est jamais uniforme et des différences individuelles considérables peuvent toujours être relevées entre les membres d'un même parti. Malgré tout, les caractères généraux demeurent assez nets. Les partis communistes et fascistes sont nettement totalitaires ; les partis conservateurs et libéraux, nettement spécialisés. Les partis socialistes tendaient vers le totalitarisme à leur origine, mais la pratique des discussions et des fractions, en même temps que leur vieillissement progressif, leur a donné un caractère spécialisé. Dans la mesure où les partis chrétiens affirmeraient que leur position politique et sociale découle inéluctablement des principes religieux, ils seraient totalitaires ; dans la mesure où ils reconnaissent la liberté du chrétien à leur égard, ils sont spécialisés.

La nature de la participation est évidemment très différente dans les partis totalitaires et dans les partis spécialisés. Ici, la part de l'individu engagé dans les liens communautaires reste faible ; là, c'est la vie entière d'un homme qui est prise dans les filets du groupe. Parmi toutes les communautés où s'insèrent les individus, les partis spécialisés n'occupent qu'une place secondaire ; les partis totalitaires prennent au contraire la première : la solidarité partisane l'emporte sur toutes les autres au lieu d'être dominée par beaucoup. Pour un communiste, la patrie, la famille, le couple, les amis sont subordonnés aux intérêts du parti ; pour un libéral ou un conservateur, le parti vient très loin après eux. D'où les caractères généraux du parti totalitaire : parti homogène, parti fermé, parti sacré. Les partis spécialisés sont hétérogènes : c'est-à-dire qu'ils réunissent des adhérents qui n'ont pas des idées et des positions absolument identiques dans tous leurs détails. Les diversités de points de vue personnels y sont largement admis ; dans les partis libéraux et conservateurs par exemple, cette diversité est très accentuée : chaque partisan conserve une grande liberté d'esprit. Ailleurs, l'hétérogénéité prend une forme plus collective :

au lieu d'oppositions individuelles, il s'agit d'oppositions communautaires ; le parti renferme en son sein des « fractions » ou des « tendances » plus ou moins bien organisées. Elles conservent toujours un certain caractère de clientèles groupées autour de personnalités influentes ; mais elles prennent aussi une tonalité doctrinale assez nette : ainsi les tendances constituées à l'intérieur des partis socialistes. Dans la SFIO, par exemple, entre 1920 et 1940, certaines possédaient une organisation poussée : on appartenait à une tendance, on s'abonnait à l'organe de la tendance *(la Bataille socialiste,* quotidien de la tendance P. Faure-Zyromski jusqu'en 1933 ; *la Vie socialiste,* hebdomadaire de la tendance Marquet-Déat-Renaudel ; *le Pays socialiste,* quotidien de la tendance pacifiste après 1936 ; *les Cahiers rouges,* revue irrégulière de la tendance « gauche révolutionnaire », etc.) ; parfois on prenait une « carte d'ami » délivrée par le responsable local de la tendance, qui impliquait un abonnement de soutien plus cher que l'abonnement ordinaire, donc une espèce de cotisation au profit de la tendance. Dans les partis américains, les factions prennent parfois l'allure de groupements dirigés contre les *bosses* (patrons) et les machines irrégulières qui assurent leur domination : à l'intérieur du Parti démocrate, on a vu par exemple les factions anti-Long en Louisiane, anti-Kelly en Illinois, anti-Talmage en Géorgie, anti-Perdigast en Missouri, etc. Sans compter l'opposition fondamentale des démocrates du Nord et du Sud (les *Dixiecrates*), au sein des groupes parlementaires du Congrès.

Dans les partis totalitaires, des pratiques semblables sont impensables : les divisions intérieures, les sectes, les factions, les fractions, les tendances, le « sectionnalisme », n'y sont point tolérés. L'homogénéité y est rigoureuse. Il n'y a point de majorité ni de minorité : quiconque n'approuve pas la doctrine du parti dans son intégralité doit le quitter. Les opposants n'ont le choix qu'entre la soumission et l'exclusion. Cette exigence d'orthodoxie est naturelle. Dans les partis spécialisés, la doctrine n'a pas une importance fondamentale : elle n'engage qu'une faible part des pensées et de l'esprit des partisans. Leurs divergences idéologiques ou tactiques sont secondaires, du moment qu'ils restent d'accord sur la stratégie générale du parti, sur ses méthodes électorales et gouvernementales. D'autre part, cette doctrine ne présente pas une nature rigide : il s'agit souvent d'un état d'esprit, d'une orientation générale, plutôt que d'une doctrine proprement dite. Il est naturel que les divergences d'interprétation soient permises. Il est aussi naturel qu'elles soient prohibées dans un parti totalitaire : ici, la

doctrine prend un caractère fondamental et rigide à la fois. Elle constitue la trame intellectuelle et morale de toute la vie des partisans, leur moyen de penser, leur philosophie, leur foi. Elle se présente comme un système complet et cohérent d'explication du monde, dont toutes les parties sont interdépendantes. Les divergences doctrinales impliquent ici une divergence d'orientation de la vie entière : elles ne peuvent être tolérées, à moins de rompre l'unité du parti.

Du caractère homogène découle naturellement le caractère fermé des partis totalitaires. L'adhésion y est strictement réglementée. Quand le parti fonctionne en régime démocratique, où la concurrence de ses rivaux l'oblige à chercher l'accroissement de ses effectifs, la réglementation n'est pas très sévère : elle le reste beaucoup plus que dans les partis spécialisés. Quand le parti totalitaire est devenu parti unique, son caractère fermé s'épanouit pleinement au contraire. On n'y peut entrer qu'après un stage plus ou moins long — véritable situation de catéchumène — après avoir obtenu des attestations sérieuses de parrains responsables, voire après avoir passé devant des commissions d'examen et de criblage et donné des preuves de la sincérité et de la fermeté de son adhésion. Une fois entré, on en sort difficilement. « On ne sort du parti que les pieds devant », fait dire Jean-Paul Sartre à l'un des personnages des *Mains sales.* Il exagère un peu, encore que les partis totalitaires profitent généralement des périodes troubles pour « liquider » leurs transfuges. Mais la nature même de l'adhésion rend difficile la rupture. Le parti totalitaire constitue le ressort essentiel de la vie de ses membres, la croyance fondamentale qui oriente toute leur activité, le support moral de leur existence : le quitter, c'est abandonner ses raisons de vivre, c'est rompre avec la totalité de soi-même, c'est faire en soi le vide et le désert, car le parti remplit tout. Qu'on songe au déchirement de l'âme du chrétien médiéval frappé d'excommunication : celui du partisan communiste ou fasciste frappé d'épuration peut en être rapproché.

Cette comparaison conduit au troisième caractère fondamental des partis totalitaires, le caractère sacré. On connaît la distinction essentielle de Durkheim entre le « profane » et le « sacré ». Est sacré un fait social ou un objet qu'on environne d'un respect et d'une révérence particulière, qu'on considère comme supérieur et transcendant, qu'on ne critique pas, qu'on ne discute pas, qu'on ne soumet ni à plaisanterie ni à moquerie. Les partis spécialisés ne présentent point cette nature : ils demeurent entièrement

profanes. Au contraire, les partis totalitaires rentrent dans la catégorie du « sacré ». Ils font l'objet d'un véritable culte : on personnifie le Parti (avec une majuscule : trait typique de la « sacralisation »), le Parti tout-puissant, infaillible, protecteur, transcendant ; le Parti élevé à la dignité d'une fin en soi, au lieu de rester dans le domaine des moyens et des techniques. Ainsi, la participation prend une nature véritablement religieuse. On a proposé d'appeler le communisme « une religion séculière » : le terme convient également au fascisme et à tous les partis totalitaires. Et le caractère religieux ne vient pas seulement de leur structure — très proche de celle d'une Église — ou de leur totalitarisme (par nature, une religion est totalitaire, car elle constitue un système global d'explication) : il repose plus encore sur la nature véritablement sacrée qu'y prennent les liens de solidarité.

L'apparition des partis totalitaires coïncide d'ailleurs avec le déclin des religions régulières en Occident. Certes, on assiste depuis une vingtaine d'années à une renaissance de la pensée religieuse en Europe, aussi bien dans les communautés protestantes que dans l'Église catholique ; parallèlement, un réveil du sentiment religieux est assez nettement perceptible dans les classes « éclairées ». Mais l'irréligion n'a cessé de faire des progrès dans les masses depuis un siècle : dans la classe ouvrière spécialement, les préoccupations proprement religieuses ne tiennent plus guère de place aujourd'hui. C'est précisément dans ces masses populaires et cette classe ouvrière que les partis totalitaires ont pris le plus grand développement. C'est en Russie et en Allemagne, pays à mentalité profondément religieuse, qu'ils sont arrivés à leur point de perfection. Tout se passe comme si les masses ne pouvaient vivre sans croyances religieuses, de sorte que le déclin des religions traditionnelles doit nécessairement s'accompagner de la naissance de religions nouvelles. Il est frappant de voir que cette idée était familière aux grands positivistes du siècle dernier, à Auguste Comte comme aux saint-simoniens ; que les uns et les autres ont été persuadés du caractère irréductible dans le peuple du besoin d'irrationnel, du besoin d'absolu, du besoin d'unité spirituelle, et qu'ils ont par conséquent cherché à créer des religions. Leur erreur est de n'avoir pas compris que les religions nouvelles ne seraient plus métaphysiques, mais politiques : Auguste Comte seul paraît avoir entrevu cette évolution. On peut considérer le déclin des religions régulières dans les masses populaires,

coïncidant avec leur irruption dans la vie politique, comme l'un des facteurs de l'essor des partis totalitaires.

Le deuxième facteur paraît être la transformation des doctrines politiques en croyances de nature proprement religieuse. Deux évolutions ont été accomplies à cet égard : le passage d'une doctrine proprement politique à une philosophie globale ; le passage de l'idée rationnelle au mythe. Du jour où les théories politiques n'ont plus été cantonnées dans l'explication du pouvoir, de sa nature, de ses caractères, de ses formes et de son évolution, mais ont prétendu expliquer tous les phénomènes sociaux et, à partir d'eux, tous les phénomènes humains, la politique est devenue un système général d'explication à caractère philosophique. Au Moyen Age, on déduisait la politique de la philosophie (elle-même, fille de la religion) ; aujourd'hui, on déduit la philosophie de la politique : on n'explique plus les rapports sociaux par la nature de l'esprit humain, mais la nature de l'esprit humain par les rapports sociaux. Il restait à passer de l'idée au mythe, de la démonstration scientifique à la croyance irrationnelle, suivant le processus décrit par Sorel, et beaucoup d'autres à sa suite, pour que la politique, déjà transmuée en philosophie, devienne une véritable religion. Telle est la marche suivie par le marxisme, support des partis totalitaires communistes ; par le nationalisme (ou le racisme), support des partis totalitaires fascistes : le premier étant d'ailleurs beaucoup plus élaboré et plus complet que le second. Il est très difficile d'expliquer tous les faits de la nature, de la société et de la conscience par les différences de race ou de patrie : au contraire, les marxistes réussissent assez bien à les rattacher à la lutte des classes par la méthode dialectique, sans plus de mystère et de bizarreries que dans toutes les religions.

Enfin, l'évolution des structures partisanes aide ce développement des partis totalitaires et des religions séculières, bien qu'elle soit sans doute plus un effet qu'une cause. Quoi qu'il en soit, on relève une concomitance régulière entre le caractère totalitaire et la structure à base de cellules ou de milices, à liaisons verticales et articulation forte et centralisée : les partis communistes et fascistes illustrent cette corrélation de façon frappante. Au contraire, les partis à base de comités, d'articulation faible et de décentralisation sont toujours spécialisés, comme on le voit dans les partis conservateurs et libéraux. Quant aux partis de type socialiste, construits sur la section et sur une articulation plus forte et plus centralisée, ils demeurent généralement spécialisés, bien que la participation tende à être plus large

que dans les précédents, et qu'on ait pu y relever parfois des velléités totalitaires.

COMMUNAUTÉ, SOCIÉTÉ, ORDRE

En 1887, Tönnies a distingué deux catégories de groupes sociaux, la *Gemeinschaft* (communauté) et la *Gesellschaft* (société). Dans son esprit, il s'agissait plus de concepts normatifs, de types idéaux, que d'une classification objective concrète. La distinction s'accompagnait également d'un certain jugement de valeur, la *Gemeinschaft* formant dans la pensée de Tönnies un mode de groupement supérieur à la *Gesellschaft* : cette conception paraît avoir influencé l'idéologie nationale-socialiste. En laissant de côté ce romantisme métaphysicien et en transposant la conception de Tönnies dans le domaine des faits purement scientifiques, on peut tirer de ces idées une classification intéressante des groupes sociaux, qui demeure très générale, mais paraît susceptible d'éclairer le problème de la nature des liens de solidarité à l'intérieur des partis, surtout si on la complète par une troisième catégorie de groupements, comme l'a fait en 1922 H. Schmalenbach en donnant le nom de *Bund* à ce type supplémentaire : on traduira par « ordre » (au sens où l'on emploie ce terme dans : ordre religieux, ordre de Malte, etc.).

La communauté *(Gemeinschaft)* présente deux caractères essentiels. Elle est d'abord un groupement social fondé sur la proximité, le voisinage (Durkheim dirait : sur la solidarité par similitudes). Il peut s'agir d'une proximité géographique : c'est le cas pour le village, la commune, la paroisse, la nation. Il peut s'agir d'une proximité physiologique, d'une consanguinité (Tönnies a beaucoup insisté sur la communauté de sang) : la famille fournit ici le meilleur exemple. Il peut s'agir enfin d'une proximité spirituelle, d'une sorte de consanguinité des esprits, qui se découvrent proches et semblables : l'amitié rentre dans la catégorie communautaire d'après Tönnies. Elle y échappe dans la mesure où il s'agit d'une « affinité élective » reposant sur un libre choix, car la communauté constitue un groupement social spontané, naturel, préexistant à l'individu : c'est là son deuxième caractère. On ne crée pas une communauté, on la découvre. On n'adhère pas à une communauté, à proprement parler : on y appartient automatiquement, qu'on le veuille ou non. On naît dans une communauté, on n'y échappe pas. On est intégré naturellement dans sa famille, dans son

village, dans sa patrie, dans sa race, par une appartenance naturelle et involontaire.

La société *(Gesellschaft)* offre des caractères symétriquement opposés. Elle forme un groupement social volontaire, fondé sur le contrat et l'adhésion des membres. On y entre délibérément : on pourrait ne pas y entrer. On la crée de toutes pièces : elle n'existe pas naturellement. On la crée Parce qu'on y trouve intérêt : au lieu d'être basée sur le voisinage, la proximité ou la consanguinité, la société repose sur l'intérêt. L'appartenance au groupe se fonde ici sur les avantages qu'on en retire. Mais cette notion d'intérêt doit être entendue dans un sens très vaste et très large. Elle englobe évidemment les intérêts matériels, qui servent de base aux sociétés commerciales, aux syndicats, aux mutuelles, aux associations de solidarité ; aussi les intérêts intellectuels, qu'on trouve à la source des associations de pensée, des cercles littéraires ou philosophiques, des académies, des groupements artistiques ; ou les intérêts moraux qui animent les sociétés charitables, les groupements de tempérance, les associations d'entraide. Elle s'étend également à ceux qu'on Pourrait nommer les « intérêts de loisirs », qui suscitent les divers groupes, qui aident les individus à se divertir, au sens Pascalien du mot, ces divertissements restant rarement solitaires : clubs sportifs, cercles de bridge, amicales de joueurs de boules ou de pêcheurs à la ligne, associations de campeurs, théâtres d'amateurs, académies de billard, groupements scouts. Enfin, on doit y faire entrer également des intérêts qu'on pourrait qualifier d'affectifs, si les deux termes ne juraient pas d'être rapprochés : on s'ennuie seul, on éprouve le besoin de se réunir, on goûte un plaisir à se trouver ensemble, on y trouve en même temps des satisfactions d'orgueil (l'association permet de paraître, de briller, d'éblouir) et d'activité (s'il est vrai que l'action est une source de plaisir, comme l'affirmait Platon). Combien de groupements féminins n'ont pas d'autre fondement réel, notamment ceux qui réunissent des dames d'âge respectable, si développés dans les pays nordiques et anglo-saxons, spécialement en Amérique. Il faut ajouter que ces diverses formes d'intérêt sont généralement mélangées, que certaines servent souvent d'alibis aux autres (beaucoup d'associations de bienfaisance reposent en réalité sur l'orgueil de paraître ou le plaisir de se réunir). Les variétés de *Gesellschaft* sont donc fort nombreuses ; mais la notion même de *Gesellschaft* demeure assez précise.

L’ordre (le *Bund*) décrit par Schmalenbach tient une position intermédiaire entre communauté et société. Comme celle-ci, l’ordre se fonde sur une appartenance volontaire : il n’est pas le produit d’une évolution naturelle spontanée, mais d’une création humaine délibérée. Cependant, l’entrée dans un ordre n’a pas la même signification que l’adhésion à une société. Il faudrait ici distinguer l’adhésion proprement dite et l’engagement, la première impliquant une appartenance beaucoup moins forte que le second. L’engagement est une adhésion totale, une orientation de l’ensemble de la vie ; l’adhésion n’est qu’un engagement limité, portant sur une partie seulement de l’activité de l’adhérent et qui ne lie pas son moi profond, son être intime. En d’autres termes : l’adhésion est spécialisée, l’engagement est totalitaire. Il faut ajouter que l’engagement n’est pas senti comme entièrement volontaire : celui qui s’engage éprouve toujours plus ou moins le sentiment d’une nécessité intérieure, d’une obligation profonde, d’un devoir. Il faudrait ici rappeler les notions de « vocation » ou de « conversion », essentiellement relatives à l’entrée dans un ordre ou à un changement d’ordre. On comprend donc que l’ordre, à la différence de la société et à la ressemblance de la communauté, ne soit pas fondé sur l’intérêt. S’engager dans un ordre présente souvent, au contraire, un caractère de sacrifice, de renoncement, de passage par cette « porte étroite » dont parle l’Évangile. L’ordre repose sur un besoin profond de communion, de dépassement de la personnalité, de fusion des individualités au sein d’un groupe qui les transcende. Certes, on pourrait ici retrouver des traces, et de cette consanguinité spirituelle dont Tönnies fait l’un des éléments de la *Gemeinschaft,* et de cet intérêt affectif qui constitue l’une des bases de la *Gesellschaft :* mais le *Bund* s’en distingue à la fois par l’intensité, la Profondeur et l’étendue de la communion, et le sentiment de sa transcendance, éprouvée par ses membres. Il faut ajouter que le *Bund* se caractérise par une tension intérieure, un enthousiasme, une effervescence : en face d’une société « froide », on pourrait parler de la chaleur de l’ordre. Une religion naissante, un ordre monastique, un mariage d’amour : tels sont les exemples de *Bund* cités par Schmalenbach et ses disciples.

On peut se demander si l’ordre constitue bien une troisième catégorie de groupes sociaux, opposée à la « société » et à la « . communauté », ou s’il ne définit pas une certaine intensité particulière prise parfois par l’une ou l’autre de celles-ci. François Mauriac a décrit des familles tragiques et passionnées, où la communauté est bien proche de l’ordre ; de même,

l’exaltation du patriotisme peut conférer aux nations ce caractère d’ordre — ou aux tribus et aux villages, à un stade moins avancé d’évolution. Au contraire, les ordres monastiques et les partis totalitaires fourniraient des exemples de *Bund* sociétaire. Ce point de vue serait renforcé par la remarque de Schmalenbach relative au caractère éphémère de l’ordre et à la loi de dégradation interne qui le régirait : Progressivement la tension de l’ordre s’abaisserait, l’enthousiasme diminuerait. L’ordre se refroidirait, en quelque sorte, Jusqu’à devenir un jour communauté ou société : les religions finissent en Églises, les mariages d’amour en communautés d’habitudes. Cette question ne peut être discutée dans le cadre de ce livre : il suffit de constater que, de toute façon, l’ordre correspond à une réalité et que sa notion permet de préciser la nature de l’appartenance. Elle éclaire cependant le recoupement des deux classifications retenues dans ce domaine : celle des partis totalitaires et des partis spécialisés et celle qui oppose la communauté, la société et l’ordre. À l’égard des partis, on peut considérer que les notions d’ordre et de totalitarisme se recouvrent à peu près exactement : tous les partis totalitaires ont un caractère de *Bund* et tous les partis à caractère de *Bund* sont totalitaires. La notion d’ordre permet seulement de mieux comprendre la structure des partis totalitaires. La distinction de la communauté et de la société ne se manifeste en principe que dans les partis spécialisés, dont elle précise la nature. Cependant, des traces pourraient en être relevées dans les partis totalitaires : pour un jeune Russe élevé dès l’enfance dans l’idéologie communiste, le parti est une communauté ; pour le converti des pays occidentaux, il est plutôt une société. On retrouve ici l’idée que la notion de *Bund* désigne plus peut-être une modalité particulière que revêtent parfois la communauté ou la société, qu’une catégorie distincte de celles-ci.

Si l’on applique aux partis, avec les réserves précédentes, la classification de Tönnies-Schmalenbach, on constate la complexité des liens de participation. Dans chaque parti, coexistent les trois types de liens sociaux. Pour certains adhérents, mus par la tradition, la nécessité de classe, les habitudes familiales, locales ou professionnelles, le parti est une communauté. Pour d’autres, attirés par de possibles avantages matériels, par le goût de l’action politique, par une impulsion morale ou idéaliste, le parti est une société. Pour d’autres enfin, que poussent l’enthousiasme, la passion, la volonté de communion, le parti est un ordre : tel est souvent le cas pour la jeunesse ou pour les intellectuels. Mais les différents modes de

participation peuvent s'entrecroiser et se superposer au sein d'une même conscience individuelle. La coïncidence entre la tradition et l'intérêt est fréquente, c'est-à-dire l'amalgame entre la communauté et la société ; de même, dans les partis communistes, on trouve une addition de l'appartenance naturelle, fondée sur la classe sociale, et de la passion totalitaire, c'est-à-dire un amalgame d'ordre et de communauté. Mais, à cette passion totalitaire qui caractérise le *Bund*, se mêle parfois, consciemment ou non, l'orgueil, le besoin de s'affirmer, en même temps que le goût de l'action, c'est-à-dire un intérêt affectif et un intérêt de loisir, fondements de la « société ». Pour rattacher un parti à l'une des trois catégories (communauté, société, ordre), on peut seulement se fonder sur la proportion plus grande parmi les adhérents d'un lien social par rapport aux autres. On considérera comme *Gesellschaft* un parti où les liens sociétaires dominent ; comme ordre, un parti où les liens de *Bund* dominent, etc. Dans ces limites, les notions de communauté, de société et d'ordre permettent d'établir une classification des partis politiques et de relever en même temps parmi eux les traces d'une évolution.

Il y a des partis sociétaires, où l'intérêt et la volonté demeurent prédominants, où la passion de l'ordre et la tradition communautaire n'ont guère de place. Les partis bourgeois du XIX^{e} siècle en fournissent un bon exemple, encore qu'ils aient correspondu pour beaucoup de leurs membres à une tradition libérale ou conservatrice, qui leur donnait un caractère communautaire. Certains partis centristes actuels sont dans le même cas, où l'adhésion a pour fondement essentiel l'avantage que procure leur position intermédiaire dans les luttes politiques et la quête des faveurs. Les partis américains se rattachent partiellement à cette catégorie, bien qu'un grand nombre de leurs sympathisants les soutiennent par tradition familiale ou locale : pour la masse des militants proprement dits, l'intérêt demeure cependant le fondement essentiel de la participation. Cet exemple montre que la nature de celle-ci peut être très différente suivant les catégories de partisans : il semble assez probable, notamment, que les électeurs et les adhérents ne sont pas unis au parti par des liens de même nature et que le type communautaire domine parmi les premiers, même dans les partis dont les adhérents et les militants se rattachent plutôt au type sociétaire. Encore faudrait-il soigneusement distinguer entre les simples adhérents et les militants véritables. Toute classification globale demeure ici très fragile.

D’autres partis se rattachent plus nettement au type communautaire, par exemple les partis socialistes. Ils s’affirment eux-mêmes — du moins ils s’affirmaient au début du siècle — des partis de classes : or, l’appartenance à une classe sociale est un lien de *Gemeinschaft.* Dans la mesure où l’adhésion au parti est déterminée par la classe, le parti devient une communauté. En remplaçant la notion libérale de parti, fondée sur l’idéologie ou les intérêts, par la conception du parti expression politique d’une classe sociale, le marxisme a substitué une théorie communautaire du parti à la théorie sociétaire antérieure. Cette théorie communautaire a trouvé son plein épanouissement dans certaines démocraties populaires où chaque parti correspond officiellement à une classe déterminée ; en URSS, au contraire, la suppression des diversités de classe conduit à l’unité de parti, suivant la thèse officielle. Cependant, la notion de parti communautaire déborde largement la conception du parti-classe. Dans les partis américains, par exemple, dont la diversité sociale est frappante, l’attachement vient souvent de la coutume, de l’habitude, des traditions familiales ou locales. Beaucoup sont républicains parce que leurs parents l’étaient, parce que leurs grands-parents l’étaient, parce que le républicanisme fait partie des règles fondamentales de la bienséance familiale. Dans le Sud, on est démocrate parce qu’on est blanc, parce qu’on descend des insurgés de la guerre de Sécession, parce qu’il serait incorrect et choquant de se proclamer républicain. On connaît les expressions françaises, vulgaires, mais fortes : « sucer le lait républicain à la mamelle », « avoir la tripe républicaine ». Elles désignent le même attachement communautaire à un parti traditionnel.

Enfin, les partis communistes et fascistes correspondent à la notion de *Bund*, tel que l’a décrit Schmalenbach. Les nationaux-socialistes l’affirmaient expressément, dans cette Allemagne où la conception de l’ordre semble correspondre à une certaine aspiration profonde ; la plupart des partis fascistes ont suivi cet exemple. La mystique de l’ordre est un élément important de l’idéologie fasciste. À première vue, elle ne semble pas tenir de place dans l’idéologie communiste, au contraire : la terminologie du parti proscrit le terme d’ordre. Cependant, les conceptions de Lénine et de Staline sur le rôle fondamental du parti, qui groupe les éléments les plus conscients de la classe ouvrière, les plus fidèles et les plus courageux, aboutissent à la même notion. Cet engagement total que le parti demande à ses membres, cet esprit de communion et d’abnégation qu’il développe en eux (cette « fraternité virile » dont parlait Malraux, aux temps

de son allégeance communiste), ce détachement des biens matériels et cette vie rude et austère qu'il exige d'eux, tous ces traits sont typiquement caractéristiques de l'ordre. On peut en dire autant de la discipline absolue qu'il requiert de ses fidèles, de cette obéissance *perinde ac cadaver* qui le rapproche des ordres religieux les plus célèbres et les plus grands. De même, la conception du parti « élite de la révolution », « ferment qui lève les masses », « pointe de la classe ouvrière », relève de la même notion d'ordre. Il suffit de rapprocher les caractères du Parti communiste des traits fondamentaux qui ont servi à décrire le *Bund* pour constater leur complète ressemblance.

Le mérite de la distinction « communauté, société, ordre » ne se borne pas à permettre cette classification des partis Politiques d'après la nature des liens de solidarité qui s'y nouent. On peut relever grâce à elle une évolution intéressante. Dans une première étape, les partis semblent passer du type sociétaire au type communautaire. Quand les partis se sont constitués au XIV^{e} siècle, ils ont nécessairement pris la forme de *Gesellschaft :* par définition même, ils ne constituaient pas des groupements naturels, spontanés, inéluctables, Puisque l'initiative humaine — poussée par les circonstances venait de les créer, et que leurs premiers adhérents devaient faire acte de volonté délibérée pour y entrer. Dans les démocraties bourgeoises, fondées sur le suffrage censitaire, où ils fonctionnèrent tout d'abord, ils reposaient clairement sur des intérêts matériels et des idéologies, celles-ci servant assez souvent à dissimuler ceux-là. La fidélité au parti n'avait guère de sens : on changeait de parti si les intérêts changeaient, à moins que le parti ne change lui-même d'idéologie et de tactique. On suit clairement, dans les partis conservateurs et libéraux d'Europe, les volte-face successives à propos du libre-échangisme, de la politique agraire, des lois sociales, etc. On suit aussi nettement l'évolution des hommes politiques d'un parti à un autre, qui paraît toute naturelle. Deux faits semblent avoir transformé ce système de partis sociétaires en système de partis communautaires. D'abord, le vieillissement des partis bourgeois, qui a créé des traditions.. Pour ses fondateurs, le parti formait une *Gesellschaft ;* pour les fils des fondateurs, qui recueillaient l'appartenance dans l'héritage familial, il acquérait des caractères de *Gemeinschaft.* Ceux-ci n'ont fait que s'accentuer de génération en génération, par le même mécanisme qui transforme les usurpations en monarchies légitimes : c'est une loi naturelle générale qui change progressivement les sociétés en

communautés. L'innovation d'aujourd'hui est la coutume de demain : la société actuelle engendre la communauté future. Dans le domaine partisan, l'évolution a été accélérée par l'irruption du prolétariat dans la vie politique, sous forme de partis-classes : dès l'origine, les partis socialistes ont pris en effet le caractère de partis communautaires, reposant sur une classe sociale, et l'ont proclamé bien haut en affirmant sa généralité. Par réaction, les vieux partis ont pris conscience de leur propre caractère de classe, ce qui a naturellement accentué leur transformation communautaire. Ainsi, l'apparition du marxisme et des partis socialistes et le vieillissement des partis bourgeois se sont conjoints pour faire passer les partis de la société à la communauté.

D'un autre côté, le déclin des religions régulières et l'assomption des doctrines politiques vers le domaine religieux, qu'on a déjà décrit, ont tendu à pousser les partis vers la structure d'ordre. On renverra sur ce point, purement et simplement, à l'analyse des facteurs qui ont engendré les partis totalitaires, car une coïncidence parfaite a été relevée dans ce domaine entre la nature du *Bund* et le totalitarisme. Ainsi, la deuxième phase de l'évolution des partis consisterait pour eux à passer de la communauté à l'ordre. Mais celle-ci demeure beaucoup moins nette et beaucoup moins générale que la précédente : les partis totalitaires, à nature d'ordre, demeurent encore exceptionnels dans la grand masse des partis politiques. À l'intérieur des partis-ordres, une évolution paraît se dessiner d'ailleurs. On pourrait noter d'abord une certaine transformation de l'ordre-sociétaire vers un ordre-communautaire, sensible dans les partis totalitaires au pouvoir (on considère ici l'ordre comme une modalité exceptionnelle que peuvent revêtir la société et la communauté, et non comme une catégorie sociologique distincte et opposée à celle-ci : cf. plus haut p. 195). Avant la prise du pouvoir, le Parti national-socialiste était un ordre-sociétaire ; pour le jeune nazi formé dès l'enfance et sélectionné dans la *Hitlerjugend,* il constituait plutôt un ordre-communautaire. On notera que les partis totalitaires au pouvoir tendent à fermer l'adhésion directe pour réserver leur accès aux éléments issus des « jeunesses du parti », ce qui tend à les constituer en communautés d'un type spécial.

Mais peut-être les partis-ordres ont-ils également tendance a évoluer vers un type communautaire pur et simple, à se dépouiller progressivement de leur nature totalitaire, de leur enthousiasme, de leur effervescence et de leur tension Ultérieure ? Au début du siècle, les premiers partis socialistes

avaient une emprise sur leurs membres bien proche de celle de l'ordre : ils ont suivi cette sorte de dégradation dont Schmalenbach faisait précisément une loi naturelle du *Bund.* Il ne paraît pas douteux que les partis communistes et fascistes suivraient la même pente *si on la leur laissait suivre.* Mais leur structure même et l'effort de leurs dirigeants tendent précisément à les protéger contre cet affaiblissement. Les mécanismes des épurations et des purges, des excommunications et des schismes, en même temps que le rajeunissement régulier des cadres, que la formation de plus en plus poussée de nouveaux chefs, que l'emprise développée sur les adhérents (grâce aux cellules et aux milices) ont pour but essentiel d'éviter que le parti ne perde sa structure d'ordre. La lutte est systématiquement menée contre la dégradation de l'énergie qui tend à se manifester en tout groupe social. Il n'est pas Possible de porter un jugement définitif sur les résultats obtenus, faute de recul suffisant. Toutefois, l'évolution des Partis communistes depuis vingt années ne manifeste aucun affaiblissement de leur nature totalitaire et de leur caractère d'ordre : ceux-ci semblent au contraire s'être renforcés, aussi bien au sein des partis au pouvoir, en position de parti unique (en URSS), qu'à l'intérieur de ceux qui combattent au milieu du pluralisme démocratique. Il ne semble pas que leur transformation d'ordre en communauté puisse être le résultat d'une simple évolution intérieure dans un avenir historiquement prévisible.

3

La direction des partis

Dans toute communauté humaine, la structure du pouvoir est le résultat d'un couple de forces antagonistes : les croyances, d'une part ; les nécessités pratiques, de l'autre. En conséquence, la direction des partis — comme celle de la plupart des groupes sociaux actuels : syndicats, associations, sociétés commerciales, etc. — présente le double caractère d'une apparence démocratique et d'une réalité oligarchique. Seuls quelques partis fascistes échappent à cette règle, qui osent avouer au grand jour ce que les autres pratiquent à la dérobée ; ils n'en doivent pas être félicités d'ailleurs, s'il est vrai que l'hypocrisie est un hommage que le vice rend à la vertu.

Cette révérence quasi générale à l'égard de la démocratie s'explique par le caractère de légitimité qu'elle revêt aux yeux des contemporains. À chaque époque, les hommes se font une certaine idée de la structure et de la dévolution du pouvoir à l'intérieur des groupes sociaux : ils accordent naturellement l'obéissance aux chefs qui se conforment à cette idée commune et la refusent aux autres. Cette croyance dominante définit la légitimité d'un dirigeant, au sens sociologique du terme. Ceux qui la professent lui donnent un caractère absolu ; l'observateur constate son caractère relatif. Chaque civilisation a forgé sa propre doctrine de la légitimité, généralement fort différente des autres. La Révolution française a substitué en Occident la légitimité démocratique à la légitimité monarchique. Pendant des siècles, il a paru normal que le pouvoir soit dévolu par voie héréditaire, comme il paraît aujourd'hui normal qu'il le soit par voie d'élections. Cette légitimité démocratique commence à se voir opposer une légitimité de classe, assez nettement avouée dans les partis communistes, mais affleurant déjà dans les autres : l'appartenance à la classe ouvrière étant une condition d'exercice de l'autorité. Les fascistes lui opposent une légitimité aristocratique, le pouvoir devant appartenir aux membres de « l'élite politique », c'est-à-dire à ceux-là seuls qui sont

capables de l'assumer, par suite de leurs dons naturels. Mais l'une et l'autre conservent encore un caractère secondaire : la démocratie demeure la doctrine dominante de l'époque contemporaine, celle qui définit la légitimité du pouvoir.

Les partis sont d'autant plus obligés d'en tenir compte qu'ils agissent directement dans le domaine politique, où la référence aux doctrines démocratiques est constante. Les croyances relatives à la légitimité ont un caractère général, qui vaut pour tous les groupes sociaux ; mais elles s'appliquent plus immédiatement à l'État, à ses organes, à ses rouages. Qu'une société commerciale ou une amicale de pêcheurs à la ligne se donne une structure oligarchique, remettant l'autorité à quelques personnes n'émanant point d'une élection par l'ensemble de ses adhérents, cela choquera la commune croyance en la démocratie, mais beaucoup moins que si la même structure est adoptée par un parti politique, qui agit dans le cadre d'un État démocratique et qui cherche à conquérir l'adhésion de ces masses qui considèrent le pouvoir démocratique comme seul légitime. Les partis doivent donc apporter le plus grand soin à se donner une direction d'apparence démocratique.

Mais l'efficacité pratique les pousse fortement en sens inverse. Les principes démocratiques exigent l'élection des dirigeants à tous les échelons, leur renouvellement fréquent, leur caractère collectif, leur autorité faible. Ainsi organisé, un parti n'est pas bien armé pour la lutte politique. Si tous adoptent cette même structure, le mal n'est pas grand, les conditions du combat étant les mêmes pour chacun. Mais si l'un d'eux s'organise suivant une méthode autocratique et autoritaire, les autres sont placés en position d'infériorité. On a souvent noté qu'un État démocratique, en guerre avec un État dictatorial, doit progressivement adopter les méthodes de son rival, s'il veut le vaincre. Le même phénomène se produit à l'échelon des partis, dans le combat politique : pour subsister, les partis à structure démocratique doivent s'aligner sur les autres. Ils le font d'autant plus facilement que leurs dirigeants tendent naturellement à conserver leur pouvoir et à l'accroître, que leurs adhérents n'opposent guère d'obstacle à cette tendance et la renforcent au contraire par leur culte des chefs : sur tous ces points, l'analyse de Roberto Michels n'a pas cessé d'être exacte. Cependant, ils s'efforcent de conserver l'apparence démocratique : les procédures autoritaires et oligarchiques se développent généralement à l'insu des statuts, par une série de procédés détournés, mais efficaces. On peut

rapprocher cette technique du camouflage de celle qu'emploient certains États contemporains pour atteindre les mêmes objectifs : établir un pouvoir autocratique derrière des formules et des décors démocratiques.

Cette tendance est générale, mais elle se développe plus ou moins suivant les partis. Son degré d'extension dépend de nombreux facteurs : composition sociale du parti, force du sentiment démocratique de ses adhérents, doctrine du parti (qui se reflète évidemment dans sa structure) — également, âge du parti. Comme tous les groupes humains, les partis sont conservateurs : ils ne changent pas facilement leur structure, même si l'évolution les y pousse. Le caractère plus démocratique de certains vient souvent du fait qu'ils ont vu le jour avant que des procédés d'organisation plus autoritaires aient été mis au point.

Le choix des dirigeants

Officiellement, les dirigeants des partis sont presque toujours élus par les adhérents et pourvus d'un mandat assez bref, suivant les règles démocratiques. Seuls, les partis fascistes répudient ouvertement ce procédé et lui substituent la nomination par en haut : les dirigeants subordonnés sont choisis par le chef suprême du parti ; celui-ci — qui s'est désigné lui-même — demeure en fonction toute sa vie ; la cooptation sert à nommer son successeur. Pratiquement, le système démocratique de l'élection se voit substituer des techniques de recrutement autocratique : cooptation, désignation par le centre, présentation, etc. Celles-ci sont aggravées par le fait que les chefs réels du parti sont souvent distincts de ses chefs apparents.

LA TENDANCE AUTOCRATIQUE

On distinguera d'abord l'autocratie avouée, qui est l'exception, et l'autocratie déguisée, qui est la règle. La première se rencontre dans les partis fascistes ou pseudo-fascistes, où le *Führerprinzip* remplace l'élection comme base de légitimité. La direction suprême est donc assurée par un chef qui s'est investi lui-même, en raison de sa nature ou des circonstances. On pourrait distinguer deux types de doctrines fascistes du chef : la théorie allemande, qui considère le *Führer* comme un homme providentiel, dont la nature même est d'incarner la communauté germanique et d'exercer à ce

titre la souveraineté ; et une doctrine moins mystique, qui voit seulement un caractère providentiel dans les circonstances qui ont placé le chef à la tête du parti. Dans le premier cas, le chef est un véritable surhomme : on retrouve une application modernisée des antiques croyances relatives à la nature divine des gouvernants, à la théorie des rois-dieux. Dans le second cas, le chef est simplement un homme que le destin (providence intelligente, disent les croyants ; hasard aveugle, disent les autres) a mis dans une position telle que lui seul peut assumer la direction suprême du parti. Les fascismes latins, moins mystiques et plus sceptiques que le fascisme allemand, préfèrent généralement la seconde théorie, qui entraîne une atmosphère de vénération moins tendue autour du chef du parti et une possibilité de critique plus large. Leurs conséquences sont identiques sur le choix des dirigeants subordonnés : tous sont nommés par le chef du parti, en vertu de sa souveraineté propre.

Parfois, cependant, les partis de ce type sont amenés à composer avec le principe démocratique et à lui faire une certaine place, au moins en apparence, tellement fortes sont les croyances communes en la légitimité de l'élection. Généralement, ces concessions sont plus importantes aux échelons locaux qu'à l'échelon supérieur — la centralisation pratique du parti leur ôtant ainsi beaucoup d'efficacité. À titre d'exemple, on peut citer ici l'organisation du Rassemblement du peuple français, créé en 1947 par le général de Gaulle. À l'échelon de la commune, le bureau est officiellement élu : tous les dirigeants sont donc choisis démocratiquement, au moins en apparence. Dans le cadre départemental, coexistent un bureau élu et un délégué nommé par le centre ; en principe, le premier a l'initiative et le second un pouvoir de veto ; en fait les prérogatives du délégué du centre paraissent plus importantes, comme on l'a signalé. À l'échelon régional, on ne trouve plus qu'un délégué nommé. Enfin, à l'échelon central, tous les dirigeants sont également nommés par le chef du parti, sauf les délégués au congrès et au conseil national : mais le premier ne se réunit qu'une fois par an ; les débats y ont lieu à huis clos, en commissions de travail spécialisées ; les séances plénières sont seulement consacrées à l'audition des discours des dirigeants du parti et à la ratification des conclusions des commissions ; de même, le conseil national n'a qu'un rôle consultatif. Le pouvoir effectif, en dehors du chef du parti, appartient au conseil de direction et au secrétariat, dont les membres sont nommés directement par

le général de Gaulle (le secrétariat est même composé de ses collaborateurs personnels). La direction centrale demeure purement autocratique.

L'exemple du RPF conduit à d'autres partis, où l'autocratie n'est que partiellement avouée : à côté de dirigeants élus, on trouve des dirigeants nommés ou cooptés, qui peuvent contrebalancer l'influence des premiers. Dans le fameux caucus de Birmingham, qui a joué un grand rôle à la fin du XIX^{e} siècle dans l'organisation des partis britanniques, se rencontrait ainsi un mélange ingénieux d'élections et de cooptation. À la base étaient les comités de quartiers, composés de membres élus par les adhérents et d'autant de membres cooptés qu'il plaisait à ces élus d'en désigner ; au sommet, le comité exécutif, composé de 110 membres, 48 élus directement par les adhérents dans chaque quartier, 32 par les comités de quartier constitués comme on l'a vu et 30 cooptés par les 80 précédents ; entre les deux, le comité général, sorte d'assemblée délibérante, comprenant les 110 membres du comité exécutif et 480 délégués élus par les adhérents des quartiers : en apparence, le système restait largement démocratique. On peut en rapprocher l'organisation actuelle de certains partis démocrates-chrétiens. Dans le Mouvement républicain populaire français, par exemple, le comité national comprend 10 membres cooptés, et le comité directeur, 5. Dans le Parti chrétien social belge, les comités communaux et les comités d'arrondissement peuvent coopter un nombre de membres égal à la moitié des membres élus ; à l'échelon central, le conseil général comprend 12 membres cooptés (sur plus d'une centaine) et le comité national, 4 membres cooptés sur 21. Dans le cadre local, le nombre de cooptés est suffisant pour donner un caractère semi-automatique au système ; à l'échelon central, il est trop faible : la cooptation a pour but de faire entrer dans la direction du parti des personnalités diverses (intellectuels, techniciens, etc.) qui ne participent pas à la vie politique des fédérations, mais qui peuvent apporter une expérience utile. La cooptation des dirigeants du MRP présente le même caractère.

Dans le Parti communiste français, la nomination des dirigeants par les instances supérieures ou la cooptation (avec ratification par le centre) est expressément prévue par l'article 7 des statuts « dans des circonstances déterminées et que le comité central est qualifié pour apprécier, dans le cas où seraient entravés le libre développement et l'activité du parti ». La seconde formule vise implicitement l'hypothèse où le parti doit se réfugier dans la clandestinité ; la première est plus vague et plus large : elle permet

pratiquement au comité central de recourir à la cooptation ou à la nomination chaque fois qu'il le juge utile. Toute opposition peut donc être jugulée sans difficulté. On verra plus loin que la faculté laissée au comité de section de déterminer le mode de représentation des cellules à la conférence de section permet d'ailleurs de supprimer tout élément démocratique dans la désignation des dirigeants, si besoin est.

Le recours partiel à l'autocratie avouée n'empêche pas d'ailleurs l'utilisation des procédés d'autocratie déguisée, qui sont employés par *tous* les partis dont la structure officielle est démocratique : la part de l'autocratie est plus ou moins grande, mais il y a toujours une part de l'autocratie. Deux techniques peuvent servir ainsi de camouflage à l'autocratie : les manipulations électorales et la distinction des dirigeants réels et des dirigeants apparents. La première est souvent employée par les États : de la « candidature officielle » du second Empire aux scrutins « dirigés » des pays d'Amérique latine ou des nations balkaniques, en passant par le *gerrymandering*, les pressions administratives, les fausses cartes d'électeurs, etc., on trouve une gamme de procédés très variés permettant de « truquer » la représentation politique. A l'intérieur des partis, où les élections se passent dans un cadre plus étroit, où leur publicité est moins grande, ces procédés sont encore plus nombreux et plus efficaces. Dans les nations démocratiques, les manipulations électorales n'ont guère d'ampleur et ne faussent pas sensiblement les résultats des votes ; dans les partis politiques, au contraire, elles sont utilisées systématiquement et donnent un caractère autocratique très net au recrutement des dirigeants.

On notera d'abord l'emploi généralisé du suffrage indirect : sauf dans les éléments de base (sections ou cellules) les dirigeants du parti ne sont pas élus par les adhérents, immédiatement, mais par des délégués, eux-mêmes issus de l'élection. Souvent cette délégation comporte plusieurs degrés : le Parti communiste a notamment beaucoup développé ce système d'élections pyramidales (fig. 18). Tout l'édifice repose sur la conférence de section composée de « représentants des cellules » (art. 17 des statuts), suivant un « mode de représentation fixé par le comité de section » (art. 15). La conférence peut donc être formée des secrétaires et des bureaux des cellules, ou de membres désignés par les bureaux en question : dans le premier cas, elle repose sur une représentation du premier degré par rapport aux électeurs de base ; dans le second cas, sur une représentation du deuxième degré. Mais le texte de l'article 15 est si vague que rien

n’empêche le comité de section de désigner lui-même les représentants de la cellule à la conférence de section si besoin est : auquel cas le système n’a plus rien de démocratique, puisque la première élection, *la seule qui soit faite par les adhérents du parti*, est supprimée : toute la pyramide repose sur le vide. Quoi qu’il en soit, la conférence de section élit un comité, qui nomme lui-même un bureau. À l’échelon fédéral, la conférence fédérale formée des délégués des sections (2e ou 3e degré par rapport aux adhérents) élit de même un comité (3e ou 4e degré) qui nomme également un bureau (4e ou 5e degré) ; à l’échelon central, le congrès national, formé par les délégués désignés dans les conférences fédérales (3e ou 4e degré par rapport aux adhérents), élit un comité central (4e ou 5e degré) lequel nomme lui-même le bureau politique, le secrétariat et la commission de contrôle politique (5e ou 6e degré). Dans l’intervalle des congrès siège la conférence nationale, dont les membres sont désignés par les comités fédéraux (4e ou 5e degré). L’article 26 des statuts prévoit même que « dans les cas où les circonstances seraient telles que seraient entravés le libre fonctionnement et l’activité du parti, le comité fédéral peut exceptionnellement, avec l’assentiment du comité central, désigner les délégués (au congrès) » : auquel cas, le congrès représente le 5e ou 6e degré par rapport à la base, et le bureau politique, le secrétariat et la commission de contrôle, le 6e. ou le 7e.

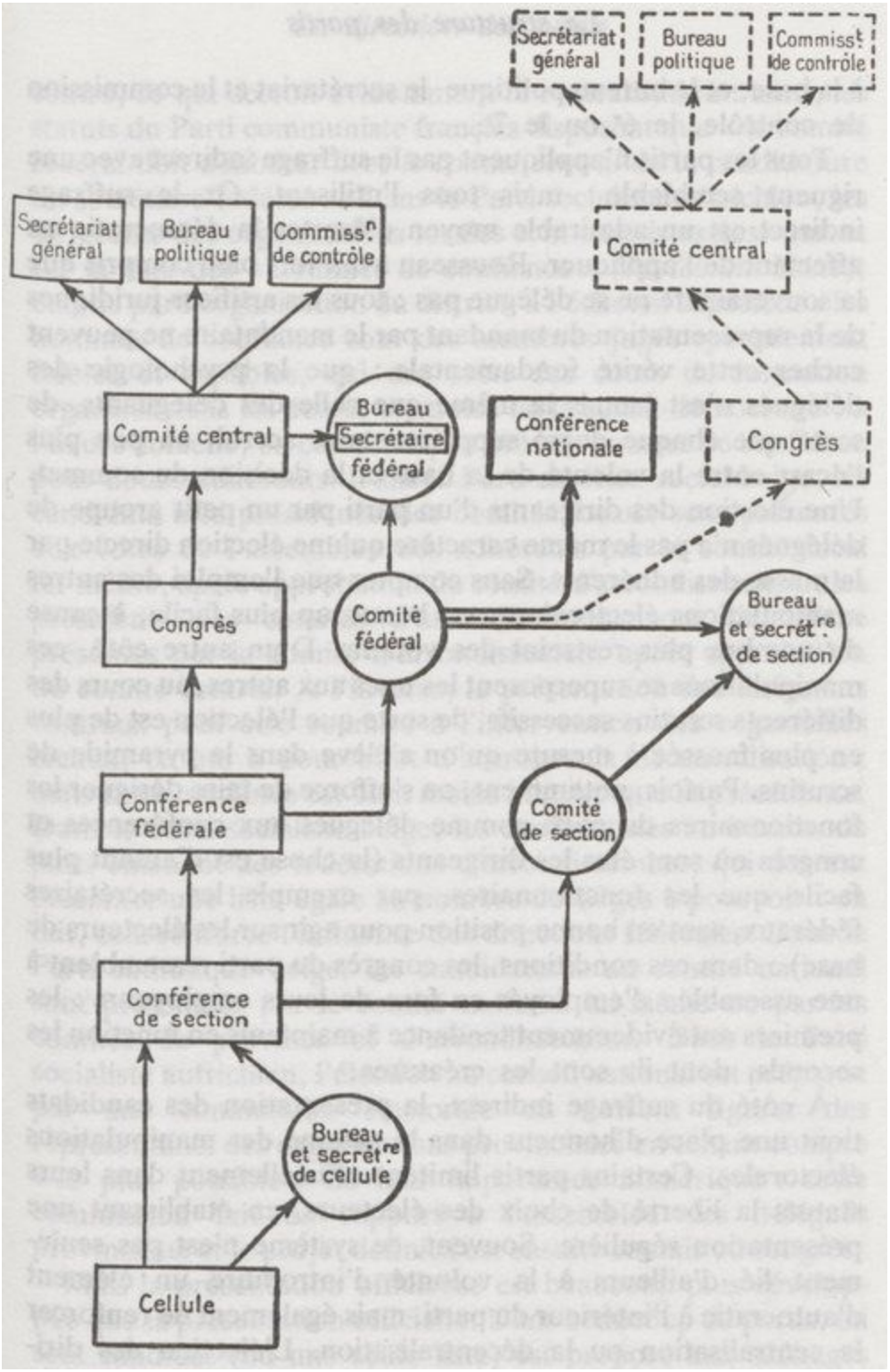


Fig. 18. *Suffrage indirect dans le Parti communiste français*
Les pointillés représentent l'organisation exceptionnelle prévue par l'article 26 des statuts.

Tous les partis n'appliquent pas le suffrage indirect avec une rigueur semblable : mais tous l'utilisent. Or le suffrage indirect est un admirable moyen d'écarter la démocratie en affectant de l'appliquer. Rousseau avait fort bien compris que la souveraineté ne se délègue pas : tous les artifices juridiques de la représentation du mandant par le mandataire ne peuvent cacher cette vérité fondamentale : que la psychologie des délégués n'est jamais la même que celle des déléguants, de sorte que chaque degré supplémentaire accroît un peu plus l'écart entre la volonté de la base et la décision du sommet. Une élection des dirigeants d'un parti par un petit groupe de délégués n'a pas le même caractère qu'une élection directe par la masse des adhérents. Sans compter que l'emploi des autres manipulations électorales y est beaucoup plus facile, à cause du nombre plus restreint des votants. D'un autre côté, ces manipulations se superposent les unes aux autres, au cours des différents scrutins successifs, de sorte que l'élection est de plus en plus faussée à mesure qu'on s'élève dans la pyramide de scrutins. Parfois, notamment, on s'efforce de faire désigner les fonctionnaires du parti comme délégués aux conférences et congrès où sont élus les dirigeants (la chose est d'autant plus facile que les fonctionnaires, par exemple les secrétaires fédéraux, sont en bonne position pour agir sur les électeurs de base) : dans ces conditions, les congrès du parti ressemblent à une assemblée d'employés en face de leurs employeurs : les premiers ont évidemment tendance à maintenir en fonction les seconds, dont ils sont les créatures.

À côté du suffrage indirect, la présentation des candidats tient une place d'honneur dans la gamme des manipulations électorales. Certains partis limitent officiellement dans leurs statuts la liberté de choix des électeurs, en établissant une présentation régulière. Souvent, ce système n'est pas seulement lié d'ailleurs à la volonté d'introduire un élément d'autocratie à l'intérieur du parti, mais également de renforcer la centralisation ou la décentralisation. L'élection des dirigeants locaux est parfois soumise à une présentation du centre, ce qui accroît évidemment la centralisation : ainsi, les statuts du Parti communiste français disposent que « le comité fédéral doit délibérer *avec le comité central* de la candidature du secrétaire fédéral ». Dans le Parti socialiste autrichien, les dirigeants des organisations locales sont choisis exclusivement sur la liste des « hommes de confiance » *(Parteimitarbeiter)*, établie par l'organisation du district, à l'échelon supérieur : les hommes de confiance sont des membres jugés spécialement

fidèles et capables, qui ont suivi des cours de formation organisés dans les écoles centrales de la social-démocratie ; à l'heure actuelle, on compte à peu près un homme de confiance pour douze adhérents. Dans le Parti chrétien social belge, les candidats à la présidence des comités locaux sont présentés aux votes de l'assemblée des adhérents par le comité local lui-même, après approbation du comité d'arrondissement ; les présidents des comités d'arrondissement sont de même présentés par le comité d'arrondissement après approbation du comité central. À l'inverse, la présentation des dirigeants centraux peut être soumise à l'intervention des organismes locaux, ce qui a pour effet d'accroître la décentralisation : mais cette tendance est bien moins accusée que la précédente. Dans le Parti socialiste belge, les candidatures au bureau du parti émanent des fédérations d'arrondissement, qui doivent présenter une liste égale au nombre de sièges à pourvoir : en fait, cela renforce l'influence des directions fédérales. Dans le Parti catholique belge, les candidatures au comité national sont présentées par le comité national lui-même ou par les comités de province et d'arrondissement. Dans le Parti socialiste autrichien, l'élection au conseil national est préparée par une commission électorale où doivent figurer des représentants des organisations provinciales en tenant compte « le plus possible » de leur importance numérique : cette commission fait un rapport à l'assemblée des délégués provinciaux et le projet définitif est ensuite soumis au congrès.

Mais la présentation officieuse est beaucoup plus développée que la présentation officielle. Dans beaucoup de partis, un seul candidat (ou une seule liste) est proposé aux suffrages des adhérents. Telle est par exemple la pratique normale du Parti communiste : il n'y a pas d'élection véritable du comité central dans les congrès nationaux, mais ratification pure et simple ; l'élection n'est ici qu'une formalité, un rite dépourvu de toute efficacité ; il semble que des méthodes analogues soient employées aux échelons inférieurs. Mais des partis qui se réclament de la démocratie orthodoxe emploient des techniques semblables : l'élection du bureau du Parti radical-socialiste en France a souvent le caractère de ratification d'une liste unique de candidats ; de même dans les partis modérés et conservateurs d'un grand nombre de pays. La démocratie diminue d'ailleurs à mesure qu'on se rapproche de la base, contrairement à l'opinion courante. Des oppositions se manifestent parfois dans les congrès nationaux contre les candidats officieux ; elles sont beaucoup plus rares dans le cadre des sections, des

comités ou des cellules. Il est tout à fait exceptionnel que les membres de ces groupes élémentaires ne désignent pas comme dirigeants les candidats qu'on leur propose : la difficulté de se concerter pour assurer le succès de l'opposition éventuelle, la pénurie de personnalités capables de la constituer, l'abstention de la majorité des adhérents aux réunions, expliquent cette docilité en face des méthodes autocratiques. Parfois, quelque section se révolte, quelque cellule se dresse devant les propositions du parti : mais ces actes d'indiscipline locale sont trop rares, trop fragmentaires et trop dispersés pour mettre en péril le système. Cette passivité de la base est grave : à cause du caractère indirect des élections, tout repose en effet sur cette première désignation des délégués. L'absence de démocratie réelle, qui la caractérise, se répercute dans l'ensemble de l'armature partisane. En définitive, les oppositions qui se manifestent parfois aux échelons supérieurs, notamment dans les congrès nationaux, ont plutôt l'aspect d'une lutte d'influence entre plusieurs dirigeants, également issus de l'autocratie, que d'une résistance démocratique de la masse des adhérents.

L'organisation matérielle des scrutins complète les effets de la présentation. Deux séries de manipulations différentes peuvent être employées simultanément dans ce domaine : le truquage du corps électoral d'une part, le truquage des votes d'autre part. Le premier système est très utilisé dans le congrès radical-socialiste : le mécanisme de la représentation y est tel que des dirigeants habiles peuvent influencer profondément sa composition. Tout membre du parti, à jour pour sa cotisation, pouvant acheter une « carte de congrès » moyennant finances, la simple détermination du lieu du congrès prend un caractère fondamental : car les adhérents des comités voisins pourront facilement y accéder, au lieu que les adhérents des comités éloignés n'y pourront participer que très exceptionnellement. En fixant le congrès dans une fédération favorable à ses membres, le comité directeur sortant peut donc agir fortement en faveur de sa réélection. Mais l'achat en bloc de cartes de congrès, qu'on distribue à des membres occasionnels du parti, permet d'obtenir des résultats semblables. Même dans les partis où la représentation est fixée de façon plus rigoureuse, l'usage de ces procédés n'est que limité, pas supprimé. En convoquant à La Haye en 1872 le conseil général de l'Internationale, Karl Marx et les partisans de la fraction autoritaire n'avaient-ils pas choisi sciemment une ville « peu accessible à certains opposants, tout à fait

inaccessible à d'autres[41] » ? Dans les partis socialistes actuels, où les règles de la démocratie sont mieux respectées que partout ailleurs, le mécanisme du calcul des mandats permet quelques « coups de pouce ». Dans la SFIO, chaque fédération a droit à un mandat au congrès par 25 cotisants à 12 timbres mensuels : c'est-à-dire qu'on divise par 12 le nombre total de timbres mensuels achetés par le trésorier fédéral, pour calculer la représentation de la fédération. Rien n'empêche donc une fédération riche d'acheter beaucoup plus de timbres qu'elle ne pourra en placer parmi ses adhérents. Un député ou un militant influent, qui trouve des concours financiers, peut ainsi acheter des mandats au congrès, d'une façon détournée.

D'un autre côté, la représentation est souvent calculée d'une façon inégalement proportionnelle à la puissance des fédérations. Dans le Parti radical, jusqu'en 1945, le nombre des délégués au comité exécutif était déterminé, moitié par les effectifs de la fédération, moitié par la population du département : une fédération squelettique dans un département très peuplé pouvait avoir un nombre de représentants supérieur à celui d'une fédération importante fonctionnant dans un petit département ; le système est révélateur du caractère secondaire de l'adhérent, dans le parti. Dans le Mouvement républicain populaire, la représentation des fédérations est calculée suivant un barême dégressif : un mandat par cinquante membres pour les 200 premiers, par cent membres du 200^{e} au 5 000^{e}, par deux cents membres au-delà : le système est évidemment destiné à favoriser les groupes nouveaux et à limiter en même temps le rôle dans les congrès des fédérations les plus fortes : il aboutit ainsi à augmenter de façon détournée l'influence du centre, car l'expérience prouve que l'opposition à son égard vient presque toujours des grandes fédérations. Dans les partis américains, les conventions nationales reposent sur un système de représentation qui avantage les États ruraux, faiblement peuplés, par rapport aux États à concentration urbaine et population forte, ce qui fausse toute l'orientation du pays, en déplaçant de l'est à l'ouest et du nord au sud le centre de gravité politique (fig. 19).

À l'échelon local, ces truquages du corps électoral sont également fréquents. Dans les congrès régionaux, la représentation est moins bien organisée que dans les congrès nationaux, et plus grande l'influence des dirigeants. Dans le cadre des sections, il ne s'agit plus de manipuler la représentation, puisque le vote est direct, mais d'écarter les adhérents peu

favorables aux candidats officieux, qui auraient droit de voter, ou d'introduire des pseudo-adhérents favorables, qui ne devraient pas voter. Convocation brusquée de façon à empêcher les opposants d'être prévenus à temps ; fixation des réunions à des heures difficiles, de façon à les en écarter ; emploi d'équipes d'hommes de main qui viennent « noyauter » la salle et participer au vote : tous ces moyens ont été employés, à un moment ou à un autre, par certains partis. Les *bosses* américains connaissent à fond cet art de fabriquer une élection. Les créateurs du caucus de Birmingham avaient perfectionné leurs méthodes ; ils utilisaient des *travelling companies*, allant de quartier en quartier aux meetings électoraux pour assurer, par l'appoint décisif de leurs voix, la désignation des délégués bénéficiant de l'investiture officieuse. On n'oubliera jamais d'ailleurs que la participation aux assemblées de sections est toujours faible, et que les votants n'y représentent qu'une petite proportion des adhérents du parti : de toute façon, par conséquent, la désignation des dirigeants n'y est pas pleinement démocratique.

CONVENTION DÉMOCRATE		CONVENTION RÉPUBLICAINE	
État	*Nombre d'électeurs démocrates par délégué*	*État*	*Nombre d'électeurs républicains par délégué*
New York	28 960	New York	29 290
Pennsylvanie	26 955	Pennsylvanie	19 021
Caroline du Sud	1 721	Caroline du Sud	894
Louisiane	5 680	Louisiane	5 589
Maine	11 191	Ohio	27 277
Vermont	7 443	Kansas	24 884
Connecticut	21 164	Géorgie	5 478
Illinois	33 245	Alabama	2 923
Wyoming	8 725	Mississipi	630
Nevada	3 129		
Texas	15 014		

Fig. 19. *Inégalité de la représentation dans les conventions nationales des partis américains*[42]

Enfin les manipulations électorales peuvent concerner le scrutin lui-même. Les principes démocratiques exigeraient un vote à bulletins secrets : cette condition n'est pas toujours réalisée. Aux échelons inférieurs, le vote a souvent lieu à mains levées, les assistants étant invités à manifester leur acceptation ou leur refus des candidats proposés ; cela change tout à fait la nature du scrutin : il ne s'agit plus d'une élection mais d'une approbation plébiscitaire. Cette même procédure est quelquefois employée aux échelons supérieurs, dans les congrès régionaux ou nationaux : au congrès radical il n'est pas rare que le bureau ou le président soient élus par acclamations ; au congrès communiste, cette procédure est la règle et l'unanimité s'obtient toujours. Parfois, un vote à bulletins secrets est organisé ; mais les seuls bulletins distribués portent le nom des candidats officieux, de sorte que les votes contraires deviennent plus difficiles et risquent de se disperser. Plus courantes que ces manipulations mécaniques du scrutin et plus subtiles, mais non moins efficaces, sont les manipulations psychologiques des votants. Aux échelons inférieurs, un personnage de poids se déplace (député, journaliste, dirigeant central) qui vient apporter son appui aux candidats officieux : son prestige auprès des adhérents joue un rôle considérable dans leurs votes, d'autant plus qu'ils sont flattés de mesurer leur propre importance à celle de l'homme qu'on a mobilisé pour eux. Dans les congrès nationaux, cette action personnelle sur les votants est plus complexe et plus complète. C'est un art que de « travailler un congrès », de faire les couloirs, de noyauter les groupes d'adversaires, d'intriguer à l'ombre des commissions : à cet égard, le scénario d'un congrès radical français ou de la convention présidentielle d'un parti américain est un véritable modèle ; mais tous les partis suivent des pratiques semblables.

Il est vrai que cet art de l'intrigue n'est pas propre aux seuls congrès partisans : les parlements eux-mêmes connaissent également son usage. Cependant, la publicité de leurs débats y limite l'influence des manœuvres de coulisse, au lieu que le semi-secret des assemblées des partis leur laisse entièrement le champ libre.

CHEFS APPARENTS ET CHEFS RÉELS

L'ensemble de ces manipulations électorales a pour effet de dissimuler une désignation plus ou moins autocratique sous une apparence plus ou moins démocratique. Une autre méthode permet d'atteindre ce résultat, qui

peut s’employer conjointement à la première. Elle consiste à établir deux catégories de dirigeants à l’intérieur du parti : des chefs apparents et des chefs réels — les premiers élus, les seconds désignés par autocratie. Les uns ont le pouvoir théorique ; les autres l’exercent pratiquement ou le partagent avec eux. On touche ici le problème général des titulaires réels du pouvoir. Les marxistes reprochent à la démocratie classique d’être purement formelle : députés, parlements, ministres ne détiendraient qu’une apparence d’autorité, la substance essentielle restant dans les mains des organismes capitalistes : banques, grandes industries, trusts, etc. Les historiens recherchent, derrière le sceptre et la couronne des monarques absolus, les hommes ou les institutions qui commandaient réellement : maire du palais, garde prétorienne, premier ministre, favoris ou favorites. Dans tous les groupes sociaux, et pas seulement dans les États, il convient ainsi de rechercher les « éminences grises » derrière les pourpres officielles, les tireurs de ficelles derrière les pantins qui s’agitent sur la scène. Le problème est particulièrement important dans les partis politiques, parce que beaucoup comportent une autorité réelle très différente de l’autorité apparente. Mais il convient d’être très prudent en ce domaine : par définition, les « éminences grises » demeurent occultes ou semi-occultes, et des renseignements précis sont toujours difficiles à obtenir à leur sujet ; d’autre part, l’imagination populaire aimant spécialement les histoires de dominations secrètes et de chefs mystérieux, les opinions courantes doivent s’interpréter ici avec une méfiance particulière.

Beaucoup de partis ne connaissent qu’indirectement ce dualisme du pouvoir apparent et du pouvoir réel : leurs dirigeants officiels sont également leurs dirigeants effectifs. Simplement, des petits cercles se forment parfois autour de certains, qui accroissent leur autorité et leur donnent une prépondérance de fait, non prévue par les statuts. Ou bien la personnalité exceptionnelle d’un chef lui fait dépasser, de la même façon, ces règles officielles : qu’on songe au rôle de Jaurès ou de Léon Blum dans le Parti socialiste français, à celui de Branting dans la social-démocratie suédoise, de Stauning dans le socialisme danois. Ailleurs ce dualisme est très profond : la hiérarchie officielle se double d’une hiérarchie officieuse ou occulte ; les deux se partagent le pouvoir effectif, la seconde tendant à prendre la part du lion. Ainsi distingue-t-on dans les partis américains l’organisation régulière dirigée par les *leaders*, et la *machine*, organisation irrégulière entre les mains des *bosses* et de leurs hommes, encore que la

terminologie ne soit pas toujours bien fixée et que les deux hiérarchies fusionnent souvent. Or, ce « deuxième pouvoir » n'est pas organisé démocratiquement : ses titulaires ne proviennent pas de l'élection, mais de la cooptation, de la nomination par le haut, de la conquête ou de l'hérédité.

Comment se crée le « deuxième pouvoir » ? Aucune conclusion d'ensemble ne se peut ici formuler : on doit se borner à quelques exemples, convenablement échantillonnés. Le *bossism* américain paraît fondé sur la rentabilité. En France, une élection ne permet qu'une action indirecte et limitée en faveur des amis et des supporters de l'élu : il peut bien obtenir pour eux quelques avantages, quelques places et quelques décorations, mais pas facilement. L'administration est recrutée par concours ; elle bénéficie d'un statut qui lui garantit une certaine stabilité en face des changements politiques normaux ; elle jouit d'une indépendance assez grande. Aux États-Unis, une élection ne porte pas seulement au pouvoir un sénateur, un député, un conseil municipal ou un conseil général : mais les juges, les shérifs, les *constables*, les percepteurs, les capitaines de pompiers, les inspecteurs d'école, et presque tous les chefs de services publics. De plus, les fonctionnaires de ces services sont nommés par le parti au pouvoir ; sa défaite signifie leur éviction, en vertu du principe : « au vainqueur, les dépouilles. » Ainsi, une victoire électorale est éminemment rentable. Elle l'est déjà quand le parti vainqueur reste honnête, et utilise les mandats et les fonctions qui lui sont attribués dans l'intérêt général. Elle l'est encore plus quand le parti vainqueur trafique des vastes pouvoirs qui tombent entre ses mains : la concussion, l'abus d'influence, la corruption permettent alors de réaliser d'immenses bénéfices. Tels sont les fondements économiques du *bossism* : une *machine*, c'est-à-dire une organisation irrégulière qui domine effectivement un parti, constitue essentiellement une entreprise pour la conquête des places et des avantages légaux et illégaux qu'elles peuvent procurer ; le *boss* est le chef et le créateur de cette entreprise. Le tableau est à peine poussé à la caricature : on doit reconnaître cependant qu'il ne convient qu'à certains types de *machines* (les plus répandues, dont *Tammany Haal* reste la plus célèbre) ; dans le Sud, *bosses* et *machines* n'ont pas tout à fait la même signification.

En Europe, ces types de directions irrégulières sont peu répandus. Les règles du *Civil Service* suppriment leur infrastructure financière : elles enlèvent à la corruption sa nature systématique et son caractère permanent et lui laissent un rôle beaucoup plus secondaire dans la direction des partis.

On pourrait en rapprocher l'influence des bailleurs de fonds : mais celle-ci paraît moindre que le croit l'opinion populaire. Il n'y a pas de proportion directe entre le chiffre des dons faits à un parti et l'autorité du donateur sur son organisation. La plupart des hommes ou des institutions qui subventionnent des partis sont d'une incapacité politique notoire : il n'est guère plus difficile de les manœuvrer que les délégués au Congrès. Leur pression s'exerce très fortement dans des domaines limités, qui concernent leurs intérêts personnels immédiats : campagne contre tel impôt, qui les gêne ; vote de telle mesure, qui les avantage. Leur ingérence dans certaines positions des partis est visible, mais elle n'implique pas une participation véritable à sa direction permanente. Les bailleurs de fonds n'ont pas eux-mêmes qualité véritable de chefs occultes du parti : ils agissent seulement sur ses propres chefs, à certains moments, pour obtenir qu'ils engagent le parti dans telle ou telle direction. Bien entendu, on trouve des exceptions à cette règle : il y a un certain type de capitalistes mégalomanes, piqués par le démon de la politique, qui veulent diriger effectivement les partis qu'ils financent : mais les grands partis se prêtent mal à cette domination ; aussi finissent-ils souvent à la tête d'organisations éphémères montées par des aventuriers ou des illuminés.

On peut comparer à l'action des bailleurs de fonds celle des groupements et des coalitions formés en vue de la défense d'intérêts privés au moyen d'interventions politiques : syndicats ouvriers et patronaux, groupes d'anciens combattants, ligues féminines et familiales, associations régionalistes, unions de moralité et de tempérance, etc. Les Américains leur ont donné le nom très expressifs de *pressure groups.* Comme les bailleurs de fonds, les *pressure groups* agissent dans des domaines précis et limités. Ils cherchent encore moins qu'eux à se lier à un parti déterminé : ils préfèrent agir sur l'ensemble des partis, pour les orienter dans un sens favorable à leurs intérêts. Par la force des choses, cependant, la coïncidence générale entre les buts d'une *pressure group* et l'orientation politique d'un parti peut conduire le premier à s'intéresser tout spécialement au second et à jouer un rôle permanent sur sa direction. L'influence de la CIO sur le Parti démocrate américain fournit un bon exemple, à ce propos. Elle s'exerce à la fois au sommet, sur les dirigeants du parti aux différents échelons, et à la base, dans le cadre des primaires, où les syndicats tâchent de faire désigner leurs candidats : il leur arrive ainsi de s'opposer aux *bosses* et aux *machines* et d'entrer en compétition directe avec les chefs du parti. Ce rôle des

syndicats indépendants dans la direction des partis est d'ailleurs assez général : l'influence des dirigeants syndicaux sur les partis socialistes ou démocrates chrétiens est fort importante.

On ne confondra pas avec les *pressure groups* les associations intellectuelles ou les « sociétés de pensée » — comme on disait au XVIII[e] siècle — qui ont pris à certaines époques une influence importante sur la direction des partis politiques. L'exemple le plus net serait ici fourni par le rôle qu'a joué la franc-maçonnerie dans la direction du Parti radical français vers 1900-1910. Il n'est pas douteux qu'à cette époque les cadres du parti ont été formés par la maçonnerie ; que celle-ci lui a fourni son armature, son unité et son orientation politique ; qu'elle a exercé une influence dominante sur ses congrès, ses comités exécutifs et sa direction générale — et qu'elle lui a donné par ces méthodes une efficacité et une puissance qu'il n'a jamais retrouvées ensuite. L'influence de la franc-maçonnerie a été sensible à la même époque dans divers partis de la même nuance politique que le Parti radical-socialiste français, par exemple dans le Parti libéral belge. On pourrait trouver d'autres exemples d'intervention des sociétés de pensée dans la direction des partis : celle de la *Fabian Society* sur le Parti travailliste britannique, notamment, bien qu'il s'agisse ici d'une influence plutôt spirituelle que d'une direction proprement dite.

Une autre catégorie de « deuxième pouvoir » est constituée par les équipes qui se forment autour d'un journal, dont la diffusion appuie leur influence sur la direction du parti. Souvent, le rayonnement personnel d'un homme leur donne un caractère de clan plus ou moins accentué. En France, par exemple, *la Dépêche de Toulouse* et Maurice Sarraut ont longtemps exercé un véritable magistère moral sur le Parti radical, sans aucune fonction officielle correspondant à ce rôle. L'influence du *Quotidien* en 1924 pourrait en être rapprochée, bien qu'il ait plutôt visé à unir des partis voisins qu'à diriger spécialement l'un d'entre eux. Beaucoup de cas semblables pourraient être relevés. À l'intérieur du Parti social-démocrate russe, avant 1917, la puissance de Lénine reposait sur l'*Iskra* : la lutte acharnée menée par lui pour faire échapper la direction du journal au contrôle du comité central avait pour but de maintenir le fondement de ce « deuxième Pouvoir ». Dans presque tous les partis socialistes, des dispositions statutaires prévoient une subordination étroite du journal du parti aux organismes directeurs de celui-ci ; malgré tout, l'équipe

rédactionnelle conserve toujours une certaine indépendance, qui lui permet d'influencer plus ou moins les adhérents et les organismes directeurs.

Enfin, la soumission d'un parti à une autorité internationale constitue le dernier type de « deuxième pouvoir » : elle peut avoir une apparence démocratique, si l'autorité en question est constituée par des délégués librement élus par les partis nationaux en proportion de leurs adhérents. Cependant, chaque parti national n'ayant qu'une représentation minoritaire au sein de l'organisme international, celui-ci conserve toujours un caractère autocratique par rapport à lui ; d'un autre côté, la désignation des membres de chaque parti à l'Internationale constitue un degré de scrutin de plus, qui accroît l'écart entre l'électeur et l'élu. En fait, l'expérience prouve que les Internationales sont constituées de façon autocratique ou sont dépourvues de pouvoir effectif. La I^re^ Internationale (celle de Karl Marx) correspondrait à la première méthode ; la II^e^ Internationale, à la seconde. Avec la III^e^ Internationale, on est revenu à l'autocratie, aggravée par la prépondérance du Parti communiste russe : celui-ci disposait de cinq voix au sein de l'exécutif, contre une seule à chacun des partis communistes les plus importants ; son autorité pratique était encore plus grande par le fait de sa puissance et de son prestige. La dissolution du *Komintern* n'a pas atténué l'autocratie ; elle l'a plutôt aggravée, dans la mesure où les rapports entre Moscou et chaque parti communiste ont pris l'allure d'un dialogue entre interlocuteurs inégaux : au sein d'une réunion du *Komintern*, la prépondérance des Russes était moins grande. Cependant, le caractère autocratique diminue si les membres de chaque parti communiste national admettent l'autorité des Russes et reconnaissent comme leurs chefs Staline et son état-major : telle paraît être la réalité.

La nature oligarchique des dirigeants

La direction des partis tend naturellement à prendre une forme oligarchique. Une véritable « classe de chefs » s'y constitue, une caste plus ou moins fermée, un « cercle ultérieur » à l'accès difficile. Ce phénomène s'applique aussi bien aux chefs apparents qu'aux chefs réels, aux dirigeants autocratiques qu'aux dirigeants démocratiques. En théorie, l'élection devrait empêcher la naissance d'une oligarchie ; en fait, elle paraît plutôt la favoriser. Les masses sont naturellement conservatrices ; elles s'attachent à

leurs vieux chefs, elles se méfient des nouveaux visages. Dans les partis socialistes, où le recrutement des chefs est plus démocratique qu'ailleurs, leur renouvellement est également plus difficile.

FORMATION DU « CERCLE INTÉRIEUR »

Le régime électoral de l'État paraît avoir une certaine influence sur le caractère oligarchique des directions partisanes et la formation des « cercles intérieurs ». Dans la mesure où nul candidat n'a des chances d'être élu sans l'agrément des comités du parti, ses dirigeants jouent un rôle essentiel dans la sélection des futurs députés qui sont désignés par le cercle intérieur. Au contraire, si les candidatures libres sont possibles, ou si la personnalité du candidat joue dans l'élection un rôle fondamental, de sorte que les comités partisans dépendent du candidat plus que le candidat des comités, le recrutement des parlementaires se fait en dehors du cercle intérieur et de l'oligarchie du parti. Comme, dans cette hypothèse, les parlementaires jouent aussi un rôle très important dans la direction du parti, le cercle intérieur s'ouvre et la circulation des élites devient possible. Par conséquent, les scrutins de liste, à nature collective et partisane, renforcent l'oligarchie, au lieu que les scrutins individualistes l'atténuent. L'oligarchie intérieure triomphe dans le système proportionnel avec listes bloquées et inscription des candidats dans un ordre rigoureux qui détermine l'élection : car les députés sont ici choisis par le cercle intérieur ; le parti tourne alors en circuit fermé. Les mêmes effets s'observent également en régime bi-partisan, parce que le quasi-monopole des deux partis leur donne une position prépondérante dans le choix des candidats malgré le scrutin uninominal.

On peut distinguer plusieurs types de classes de chefs et de cercles intérieurs, au point de vue de leur formation. Le plus élémentaire est sans doute constitué par les *camarillas,* petits groupes qui utilisent une solidarité personnelle étroite comme moyen d'établir leur influence et de la conserver. Il s'agit parfois d'un clan constitué autour d'un leader influent : la clientèle de ce chef monopolise les postes de direction et revêt le caractère d'une oligarchie. On a cité quelques exemples de clans dans les partis socialistes. Leur terre d'élection demeure les partis conservateurs et modérés ; les rivalités de clans y remplacent les luttes de « fractions » ou de « tendances » ; la direction du parti y est presque toujours exercée par le

clan dominant. La structure du parti favorise ce développement des clans : il suffit de rappeler la composition des organismes centraux du Parti radical, pour voir que tout y est conçu pour permettre le jeu des personnalités et de leurs clientèles. Dans les partis américains, la constitution des machines autour des *bosses* présente un caractère analogue.

De ces clans, on distinguera les « équipes de direction » dont les membres ne sont pas réunis par l'attachement personnel à un chef dominant : le caractère distinctif de l'équipe est l'égalité relative de ses membres, le fait que les solidarités s'y développent horizontalement et non verticalement. La formation de ces équipes suit des voies très diverses. Il arrive qu'elles soient le fruit d'un pacte délibéré entre quelques hommes, appartenant généralement à une jeune génération, qui s'unissent pour « secouer le cocotier », enlever les postes de direction aux anciens et les monopoliser à leur profit : c'est le phénomène des écoles et des chapelles en matière artistique et littéraire, qu'on retrouve assez souvent en politique. Des mythomanes poursuivent ainsi des rêves de « synarchie », c'est-à-dire de formation d'une équipe secrète groupant des dirigeants influents à travers plusieurs partis : cela n'est pas sérieux. Mais les équipes constituées à l'intérieur d'un parti le sont : aux alentours de 1933-1934, on a pu voir une équipe de cet ordre se former au sein du Parti radical français (autour de Pierre Cot, Jean Mistler, Pierre Mendès France, etc.), que les événements du 6 février ont disloquée : ses membres se laissaient volontiers donner le nom de « Jeunes Turcs », en souvenir de la révolution de 1908. Plus souvent, ces équipes de direction sont le fruit d'une solidarité spontanée, qui vient d'une communauté d'origine ou de formation : communauté locale (type Girondins de 1792), communauté d'anciens étudiants (type Polytechniciens), communauté de travail dans une institution (type Inspection des finances), communauté de combat (type Anciens du ne régiment).

Les premières sont les plus importantes : dans les régions où les partis conservent longtemps une grande influence, se forment naturellement des équipes locales qui jouent souvent un rôle important dans la vie du parti. Albert Thibaudet ironisait sur le père Sarrien et les équipes radicales de Saône-et-Loire ; Daniel Halévy notait que l'évolution du Parti radical au début du siècle s'est traduite par le déclin des équipes parisiennes et la montée des équipes du Centre et du Midi. Dans le parti socialiste français, on pourrait retrouver les contours assez précis, à travers le dernier demi-

siècle, des équipes du Nord et de celles du Languedoc et du Midi, de celles du Centre et de celles de Toulouse, etc. Des Phénomènes semblables s'observent dans tous les partis : certains, notamment les partis communistes, s'efforcent de les empêcher par des mesures de « rotation » ou de « déracinement », qu'on notera plus loin. Les autres types d'équipes sont plus rares, à l'intérieur des partis. On y retrouve assez peu des influences analogues à celles de l'Inspection des finances ou de Polytechnique sur certaines administrations françaises : citons le rôle au sein du MRP des équipes formées dans l'Association catholique de la jeunesse française. Dans plusieurs partis européens, on rencontre aujourd'hui des équipes dirigeantes nées d'une action clandestine commune pendant l'Occupation : une rivalité y a parfois opposé d'ailleurs les équipes de Londres et celles de la Résistance intérieure. Un phénomène semblable s'est observé dans le Parti communiste russe après la prise du pouvoir. Les récentes épurations des partis communistes d'Europe orientale ont eu généralement pour objet d'éliminer les équipes de Londres au profit des équipes de la Résistance intérieure (ou de Moscou) ; on a également noté que certaines épurations visaient les équipes constituées dans les combats contre Franco, au cours de la guerre d'Espagne.

Équipes et clans constituent des oligarchies personnelles. Au contraire, la bureaucratie fournit le type d'une oligarchie institutionnelle. Inconcevable dans les partis anciens, basés sur des comités reliés par une faible articulation, elle a pris naissance avec le système des sections et de l'armature complexe, et s'est développée tout spécialement dans les partis liés aux syndicats, aux coopératives et aux mutuelles. Le Parti social-démocrate allemand comptait ainsi 3 000 fonctionnaires ou « permanents » en 1910 (soit environ un fonctionnaire pour 250 adhérents)[43]. Ces « permanents » tendaient à jouer un rôle dominant : placés par leurs fonctions en contact quotidien avec la base, ils obtenaient facilement des délégations aux congrès, grâce auxquelles ils pouvaient exercer une influence déterminante sur la composition des organismes dirigeants. D'autre part, leur rôle au sein du parti leur donnait une autorité immédiate sur les adhérents : un secrétaire de fédération « permanent » devenait évidemment la cheville ouvrière du comité fédéral dont les autres membres, absorbés par leurs professions privées, ne pouvaient pas s'occuper aussi activement. Par ce double mécanisme, on voyait se créer une bureaucratie au sens précis du terme. Certains partis ont essayé de réagir contre cette

tendance, en limitant le nombre de fonctionnaires qui peuvent être délégués dans les congrès. Ainsi les statuts du Parti socialiste belge prévoient que les délégués des fédérations au congrès national doivent être pris Pour moitié au moins en dehors des parlementaires et des fonctionnaires du parti (art. 23). Mais la règle est assouplie Pour le conseil général, qui est précisément l'organe essentiel de direction : les fédérations qui lui envoient plus de trois délégués doivent prendre seulement le quart au moins de ceux-ci en dehors des parlementaires et fonctionnaires (art. 31) ; les autres peuvent composer toute leur délégation de parlementaires et de fonctionnaires : la limitation est faible.

D'autres partis cherchent au contraire à développer systématiquement les fonctionnaires et les permanents. Ils conçoivent le parti comme une véritable armée de métier, au moins dans ses cadres. Lénine a écrit sur ce point des pages décisives, notamment dans *Que faire ?* Il était frappé de la terrible limitation apportée à l'action révolutionnaire par le travail quotidien en usine, en magasin ou en atelier. Il pensait qu'un dévouement permanent et total, sans interruption ni gêne par des soucis extérieurs, était nécessaire pour former les véritables agitateurs du parti nouveau. D'où l'idée maintes fois développée par lui de la création d'une véritable classe de révolutionnaires professionnels, qui serviraient de noyau central au parti, qui constitueraient ses militants de base. « Tout agitateur ouvrier, dit-il, ayant un certain talent et donnant des espérances, ne doit pas travailler onze heures par Jour à l'usine. Nous devons nous arranger pour qu'il vive aux frais du parti[44]. » Il précise qu'on doit « s'appuyer sur des gens consacrent à la révolution non leurs soirées libres, mais toute leur vie[45] », « des gens dont la profession est l'action révolutionnaire[46] ».

Les idées de Lénine ne paraissent pas seulement concerner les dirigeants, mais les militants. En pratique, dans la mesure où ces derniers sont entretenus par le parti, ils sont tout naturellement placés aux postes de direction, parce qu'eux seuls disposent des loisirs nécessaires pour les occuper efficacement. Créer une « classe de révolutionnaires professionnels », c'est créer une classe de « dirigeants professionnels des partis révolutionnaires », un cercle intérieur qui anime les masses, fondé sur la fonction exercée au sein du parti : c'est créer une bureaucratie, c'est-à-dire une oligarchie. Si les postes des fonctionnaires du parti étaient rigoureusement électifs, la bureaucratie pourrait coïncider avec la démocratie. Mais il n'en est pas ainsi, et il ne peut pas en être ainsi : les

militants qui sont capables d'occuper un poste permanent et qui acceptent de le faire ne sont pas très nombreux ; la direction du parti tient à exercer sur eux un contrôle strict, de façon à s'assurer de leur capacité technique et de leur fidélité politique ; cette direction repose largement sur les fonctionnaires en place, comme on l'a vu. Ainsi naît une oligarchie authentique, qui exerce le pouvoir, le conserve et le transmet par le mécanisme de la cooptation.

Parfois, cette oligarchie de bureaucrates prend l'allure d'une oligarchie de technocrates. Des « Écoles de cadres » sont créées à l'intérieur du parti, où il faut passer pour exercer des postes de direction. Le système a été employé d'abord par les partis socialistes, pour tâcher de former une élite politique au sein de la classe ouvrière. En 1906, le Parti social-démocrate allemand fonda à Berlin la *Parteischule* destinée à perfectionner les fonctionnaires du parti déjà en place et à former les candidats à un emploi dans le parti ou les syndicats[47]. En 1910-1911, 141 étudiants en suivaient les cours : 52 fonctionnaires du parti et 89 candidats, dont 49 ont trouvé un poste à la sortie de l'école. Les partis communistes développèrent ces écoles de cadres d'une façon systématique. Dans le Parti communiste français, à l'heure actuelle, on en distingue trois catégories : les écoles centrales, les écoles fédérales et les écoles élémentaires. Les premières se subdivisent elles-mêmes en « écoles de quatre mois » destinées aux dirigeants supérieurs (parlementaires, membres du comité central, délégués fédéraux ; 96 militants les ont suivies en 1947-1948) et en « écoles de quatre semaines », plus spécialement destinées aux cadres paysans et aux cadres des mouvements annexes (du moins en 1947-1948, où 292 militants y sont passés). Les secondes, où les cours durent quinze jours, s'adressent aux membres des comités fédéraux et des comités de sections (2071 en 1947-1948)[48]. De plus, des écoles existent à Moscou pour la formation des cadres les plus élevés et les plus sûrs : ceux qui les ont fréquentées forment l'aristocratie suprême du parti.

Les partis fascistes, et spécialement le Parti national-socialiste, ont adopté des méthodes analogues. Après la prise du pouvoir, ce dernier avait créé de véritables « écoles de chefs » pour ses cadres moyens et supérieurs. Le mécanisme de sélection et de formation des futurs chefs était très Perfectionné. À travers tous les membres de la Jeunesse hitlérienne, on choisissait mille individus par an. Après une Première formation dans les « Écoles Adolf Hitler », un nouveau triage sévère avait lieu. Un petit

nombre de futurs chefs était ensuite admis à un entraînement spécial pendant trois ans. Après un voyage à l'étranger, destiné à ouvrir leurs horizons, la première année d'étude était destinée à éprouver leur résistance et leur caractère ; la seconde, à leur donner une formation spirituelle ; la troisième, à leur fournir une instruction technique. Un stage pratique auprès d'un chef du Parti était prévu. Évidemment, un mécanisme aussi perfectionné n'est possible que dans un régime de parti unique, où la sélection des chefs du parti se confond avec celle des cadres Politiques de l'État.

Un système intéressant est organisé dans le Parti socialiste autrichien actuel, pour cette catégorie privilégiée de militants que les statuts appellent les collaborateurs du parti *(Parteimitarbeiter)* et qu'on désigne généralement sous le nom d'hommes de confiance. Ils doivent suivre les cours centraux de formation organisés par le parti (art. 1er des statuts). S'ils veulent accéder « aux plus hautes fonctions du parti » *(id.)*, ils doivent fréquenter des écoles supérieures de perfectionnement. La liste des hommes de confiance est établie par les comités de districts : eux-mêmes sont élus par les délégués des sections locales. Mais ces dernières ne peuvent élire comme membres de leur comité que des hommes de confiance. Comme les dirigeants de la section sont généralement choisis par elle comme délégués aux conférences de districts, où sont élus les comités de districts, il en résulte qu'on se meut en circuit fermé : les hommes de confiance jouent le rôle fondamental dans la désignation du comité de district, qui nomme lui-même les hommes de confiance. C'est une oligarchie, où l'on entre à la fois par la cooptation et par la fréquentation des écoles de cadres. Cette organisation reproduit de façon officielle, en les perfectionnant, des pratiques que les autres partis emploient sans le dire. Elle traduit d'ailleurs un effort pour démocratiser le système. Il y a une liste des hommes de confiance à l'intérieur de laquelle les sections peuvent choisir leurs responsables ; chaque section a le droit de proposer au comité de district l'inscription sur cette liste ; les hommes de confiance sont nombreux (50 000 sur 614 000 membres du parti en 1950). Un effort notable est fait pour donner à la base une possibilité de choisir des oligarques.

COMPOSITION ET RENOUVELLEMENT DU « CERCLE INTÉRIEUR »

Quand la direction d'un parti prend le caractère d'une oligarchie, quelle qu'en soit la forme, deux problèmes importants se posent : celui de la composition du cercle intérieur et celui de son renouvellement. Le premier consiste à mesurer l'écart entre la structure sociale de la masse des adhérents et celle des membres du cercle intérieur. Il s'agit en somme d'appliquer aux dirigeants des partis les méthodes employées par J.F.S. Ross à l'égard des parlementaires britanniques[49]. Cela n'a jamais été fait d'une façon systématique ; beaucoup d'observateurs ont seulement formulé des constatations empiriques, intéressantes d'ailleurs. On a souvent noté, par exemple, la proportion très grande d'avocats, de médecins et de membres des professions libérales dans la direction des partis bourgeois, et le nombre relativement faible de commerçants, d'industriels, d'artisans ou de paysans, c'est-à-dire de ceux qui forment la masse de la classe bourgeoise. De même, les « intellectuels » (professeurs, écrivains, journalistes) tiennent une place très grande à la tête des partis ouvriers, disproportionnée à leur importance numérique. Mais ces remarques sont beaucoup trop vagues, qui ne s'appuient sur aucune précision chiffrée, sur aucun décompte général. Elles ne concernent d'ailleurs que les dirigeants supérieurs, sans considérer les cadres subalternes, ces sous-officiers des partis dont l'importance est considérable. Enfin, elles ne distinguent pas l'origine de ces chefs.

Des comparaisons seraient pourtant suggestives entre la nature sociale des dirigeants réellement élus et celle des dirigeants désignés par des méthodes autocratiques. Elles conduiraient sans doute à poser le problème de la démocratie d'une façon nouvelle. Il n'est pas sûr que la composition sociale d'un groupe de chefs élus soit plus ressemblante à la composition sociale de la masse des adhérents que celle d'une oligarchie de chefs recrutés par des voies autocratiques : tout Porte à croire au contraire qu'elle l'est beaucoup moins. Les Paysans ne choisissent pas leurs députés parmi les paysans, mais plutôt parmi les avocats, parce qu'ils jugent ceux-ci plus capables de défendre leurs intérêts au Parlement. De même, les adhérents d'une fédération partisane élisent leurs chefs en raison des aptitudes qu'ils leur reconnaissent et de leurs talents oratoires, beaucoup plus que de leur appartenance sociale. Dans les partis ouvriers, où la conscience de classe est Plus développée, les choses sont à peine différentes. Il est symptomatique que la proportion d'ouvriers soit plus grande Parmi les dirigeants communistes, désignés autocratiquement, que parmi les dirigeants

socialistes, choisis par des méthodes Plus démocratiques. Au fond, deux notions de représentation se heurtent, l'une juridique, fondée sur l'élection et la délégation, l'autre technique, fondée sur la ressemblance de fait entre les masses et ceux qui les gouvernent. Ne pourrait-on rêver d'une démocratie scientifique, où le Parlement serait formé d'un échantillonnage de citoyens reproduisant à échelle réduite la structure exacte de la nation, c'est-à-dire composé suivant les méthodes mêmes qui servent de base aux sondages de l'opinion publique (système Gallup) ?

Certains partis, autocratiques et oligarchiques au sens courant, se rapprocheraient de cette démocratie scientifique : les partis communistes, notamment, développent une action systématique pour accroître la proportion de leurs cadres ouvriers, afin de composer leur direction : à cet égard un rapport de M. Léon Mauvais au comité central notait qu'en 1949 on comptait seulement 9 ouvriers sur 40 membres du comité fédéral de l'Ain, 15 sur 40 au comité de l'Aisne, 7 sur 46 au comité des Côtes-du-Nord, 17 sur 52 au comité de la Haute-Garonne, 13 sur 43 à celui de la Gironde[50]. Au congrès de Gennevilliers, en 1950, M. Auguste Lecœur insistait longuement sur la pénurie de cadres ouvriers. Il notait que dans le quinzième arrondissement de Paris, où se trouvent les usines Citroën et plus d'une centaine d'autres, sur 17 secrétaires de section, 7 seulement étaient des ouvriers, « et cela, après les dernières conférences de sections, qui ont apporté des corrections » ; il estimait que, dans la seule fédération de la Seine, il était nécessaire de « trouver tout de suite un bon millier de secrétaires de cellules[51] ». On notera qu'il ne s'agit pas seulement de reproduire dans le cercle intérieur la même composition sociale que celle des adhérents de base : l'effort porte uniquement sur les ouvriers, à cause des qualités particulières que leur attribue la doctrine marxiste en matière d'action révolutionnaire. Malgré tout, cet effort entraîne également un meilleur contact entre la base et les dirigeants suivant la tendance générale du parti, qui coïncide à cet égard avec la notion de « démocratie scientifique ».

Mais cette notion est plus théorique que réelle. On peut concevoir dans l'abstrait que le « cercle intérieur » reproduise exactement la composition sociale de la masse qu'il dirige, comme les interrogés de Gallup reproduisent la structure du groupe faisant l'objet d'un sondage. Dans le concret, une différence fondamentale sépare les deux systèmes : les patients de M. Gallup demeurent au sein des masses dont ils expriment l'opinion, au

lieu que les membres du « cercle intérieur » sont séparés d'elles. L'isolement est total pour les cadres professionnels : dire qu'ils sont composés de 50 % d'ouvriers et de 50 % d'intellectuels n'est pas exact. Il faudrait dire : 50 % d'*anciens* ouvriers, 50 % d'*anciens* intellectuels...

L'expression française « sorti du peuple » indique justement à la fois une origine et une rupture. Roberto Michels a fortement souligné la transformation psychologique qui se produit dans les chefs politiques d'origine prolétarienne. Bien qu'atténuée, la séparation se retrouve dans les cadres non professionnels : l'exercice des responsabilités transforme celui qui les supporte ; la psychologie des chefs n'est jamais identique à celle des masses, même si les chefs ont la même structure sociale que les masses. En fait, quelle que soit leur origine, les dirigeants tendent à se rapprocher et à constituer naturellement une classe de chefs. La notion de représentation scientifique est illusoire : tout pouvoir est oligarchique.

Et toute oligarchie tend au vieillissement. Le problème du renouvellement des cadres partisans, du rajeunissement du cercle intérieur, consiste à lutter contre ce mouvement naturel. Quand l'oligarchie partisane repose sur la nomination et la cooptation, la tendance au vieillissement résulte du caractère viager que prennent alors les fonctions dirigeantes, les chefs ne consentant presque jamais à quitter volontairement le pouvoir et à prendre une retraite qui n'est pas automatique. Les choses se passent à peu près de la même façon quand les dirigeants du parti sont élus par les adhérents. « On parle beaucoup du caractère capricieux et mobile de la faveur des masses, a noté le socialiste allemand Bernstein. Mais c'est un fait qu'un chef qui s'acquitte consciencieusement de ses devoirs est plus sûr de sa situation qu'un ministre n'est sûr de la sienne dans la monarchie prussienne fondée sur la grâce de Dieu[52]. » En fait, la tendance au vieillissement des chefs paraît plus forte dans les partis démocratiques que dans les autres. Merriam et Gosnell notent que sur cinq cents élections de comités de partis dans les *wards* américains (circonscriptions électorales) treize personnes seulement ne furent pas réélues : tous les autres changements eurent lieu par suite du décès ou du retrait volontaire du dirigeant ancien[53]. Une étude approfondie des partis socialistes montrerait l'extrême difficulté qu'y éprouvent les éléments jeunes à se faire accepter par les militants. C'est beaucoup moins l'opposition des chefs supérieurs qui empêche le rajeunissement du parti que celle de la base : on n'aime pas les nouveaux visages dans les sections ; surtout on n'aime pas les

ascensions rapides. Il faut suivre un lent *cursus honorum* pour parvenir à des postes de direction véritable ; il faut « faire ses classes dans le parti ».

L'attachement pour les vieux visages et le conservatisme foncier des masses jouent ici leur rôle. Mais ils ne paraissent pas seuls en cause : peut-être une certaine jalousie obscure et profonde a-t-elle une influence décisive à cet égard. La supériorité de l'âge est la seule qui n'éveille point d'envie, la seule qui ne choque pas le sentiment de l'égalité. Reconnaître la supériorité d'un ancien n'implique pas qu'on avoue sa propre infériorité : car on pourra devenir comme lui, en vieillissant. Au contraire, la supériorité d'un jeune prend une allure d'aristocratie. La jalousie égalitaire et la rivalité des générations se combinent pour s'opposer au rajeunissement des cadres, dans les partis démocratiques. Il est frappant que les cadres communistes, d'origine plus autocratique, soient généralement plus jeunes que les cadres socialistes, d'origine démocratique. La structure sociale des partis joue un rôle également important : la moyenne d'âge des chefs des partis prolétariens est plus forte que celle des chefs des partis bourgeois. À la Chambre des communes l'âge moyen des membres lors de leur première élection est nettement plus élevé pour le *Labour* que pour les partis conservateurs et libéraux : 43 ans et 7 mois pour les conservateurs, 43 ans et 10 mois pour les libéraux, près de 47 ans pour les travaillistes (chiffres de la période 1918-1935 : cf. fig. 20).

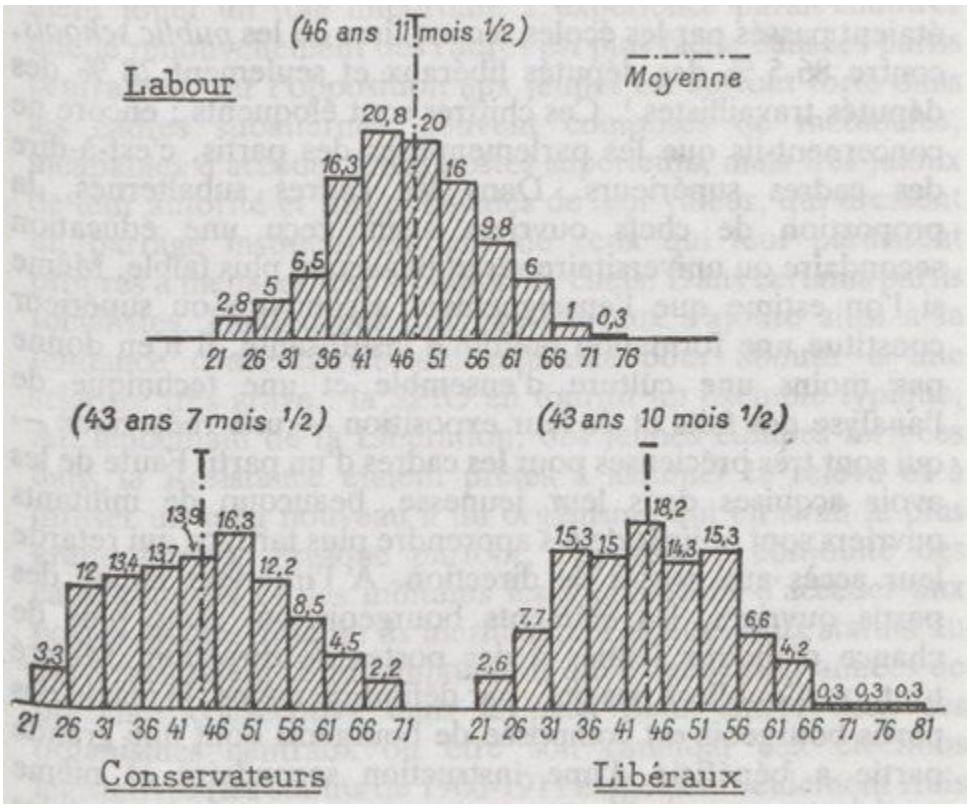


Fig. 20. *Âge des députés à la Chambre des communes lors de leur première élection (1918-1935)*[54]

Naître riche ou noble, c'est gagner des années d'avance sur les fils d'ouvriers. Les partis bourgeois peuvent choisir des chefs plus jeunes que les partis prolétariens parce que les cadres bourgeois sont formés plus facilement, d'abord. Malgré les systèmes de bourses, la proportion de fils d'ouvriers qui suivent l'enseignement secondaire et supérieur est beaucoup plus faible que celle des fils d'industriels, de commerçants, de médecins, d'avocats, etc. Entre les deux guerres, en Angleterre, 50 % des députés conservateurs sortaient des universités contre 42,5 % des députés libéraux et seulement 22,2 % des députés travaillistes ; 96,5 % des députés conservateurs étaient passés par les écoles secondaires ou les *public schools*, contre 86,5 % des députés libéraux et seulement 28 % des députés travaillistes[55]. Ces chiffres sont éloquents : encore ne concernent-ils que les parlementaires des partis, c'est-à-dire des cadres supérieurs. Dans les cadres subalternes, la proportion de chefs ouvriers ayant reçu une éducation secondaire ou universitaire serait beaucoup plus faible. Même si l'on estime que l'enseignement secondaire ou supérieur constitue une formation

politique insuffisante, il n'en donne pas moins une culture d'ensemble et une technique de l'analyse des faits et de leur exposition — une rhétorique — qui sont très précieuses pour les cadres d'un parti. Faute de les avoir acquises dans leur jeunesse, beaucoup de militants ouvriers sont obligés de les apprendre plus tard, ce qui retarde leur accès aux postes de direction. A l'intérieur même des partis ouvriers, les éléments bourgeois ont donc plus de chance d'aboutir jeunes à des postes de direction. Malgré tout, on n'oubliera pas que, par définition même, la masse des partis bourgeois est composée de bourgeois dont une grande partie a bénéficié d'une instruction secondaire et même supérieure, ce qui crée une concurrence assez forte pour les fonctions dirigeantes. Le rajeunissement est donc loin d'y être assuré de façon satisfaisante : les « vieilles barbes » des partis bourgeois font pendant aux « bonzes » des partis ouvriers.

D'autre part, le degré de vieillissement des cadres et les possibilités de renouvellement dépendent largement de l'organisation même du parti. On a montré que l'élection n'assure pas un rajeunissement satisfaisant, contrairement à l'opinion courante. Mais les partis à structure autocratique ne sont pas mieux protégés contre la sénilité. En fait, le vieillissement est aussi naturel aux uns qu'aux autres : seulement, dans les partis autocratiques, une action énergique du centre pour assurer la circulation des élites est possible, que les mécanismes électoraux gênent dans les partis démocratiques. Le degré de centralisation ou de décentralisation du parti semble également jouer un rôle important. L'expérience paraît montrer que le renouvellement des cadres est plus facile dans les partis centralisés, car l'opposition aux jeunes est surtout forte dans les cadres subalternes, souvent composés de médiocres, incapables d'accéder à des postes supérieurs, mais très jaloux de leur autorité et très persuadés de leur valeur, qui dressent un barrage instinctif en face de ceux qui leur paraissent propres à menacer leur situation de chefs. Dans certains partis socialistes, l'action des dirigeants locaux s'ajoute ainsi à la tendance conservatrice des militants pour aboutir à une sclérose très grave : la SFIO en fournit un exemple typique. Au lendemain de la Libération, des jeunes équipes formées dans la Résistance étaient prêtes à assumer la relève et à infuser un sang nouveau à un organisme qui en avait le plus grand besoin. Presque partout, l'opposition conjointe des cadres locaux et des militants les a empêchés d'accéder aux postes de direction qu'ils méritaient. Les nouveaux statuts du parti facilitaient cette élimination, qui exigent cinq années de présence

consécutive dans le parti pour entrer dans ses organismes centraux ou être son candidat aux élections législatives (les statuts de 1906-1911 exigeaient seulement trois ans : cette évolution est symptomatique). La rupture de la SFIO et du MLN (Mouvement de libération nationale) a consacré cet échec des jeunes équipes. Quelques-unes ont rejoint le général de Gaulle dans le Rassemblement du peuple français ; la plupart ont abandonné la politique. Le dommage a été très grand pour le Parti socialiste français : cette élimination des équipes de remplacement est l'une des causes essentielles de son déclin depuis 1946.

En définitive, seuls les partis centralisés semblent se soucier d'établir un système de renouvellement des chefs, profondément lié d'ailleurs à celui des écoles de cadres. Car l'attribution de responsabilités à des hommes jeunes suppose qu'ils ont déjà reçu une formation politique et technique appropriée. Les partis communistes insistent beaucoup sur ce problème. Dans son rapport au congrès du Parti communiste français, en 1950, M. Auguste Lecœur a fortement souligné la nécessité de « ne pas laisser vieillir le parti ». Citant le mot de Pascal : « C'est une grande chose que la noblesse : c'est vingt ans de gagnés d'un coup », il ajoute : « Vingt ans que les fils de prince ne perdaient pas à faire antichambre... Aujourd'hui, les prolétaires ne sont plus obligés de faire antichambre[56] » et rappelle que Maurice Thorez a été membre du bureau politique à vingt-cinq ans, Benoît Frachon à trente ans. L'ensemble du congrès de 1950 a d'ailleurs été placé sous le signe du rajeunissement des cadres. Des tendances analogues paraissent se manifester dans les partis communistes des autres pays, où elles sont liées à une évolution de la ligne politique du parti : en URSS, de grands efforts de renouvellement des cadres ont été faits à plusieurs reprises, qui ont souvent coïncidé avec des changements d'orientation.

On peut en trouver trace dans les statistiques relatives à la date d'entrée au parti des délégués aux congrès nationaux (fig. 21) : il n'y a pas de coïncidence rigoureuse entre cette date d'entrée et l'âge des délégués : cependant, une correspondance approximative est probable entre les deux phénomènes. Le rajeunissement le plus considérable a été opéré entre 1934 et 1939. Au congrès de 1934, 22,6 % des délégués étaient de vieux bolcheviks entrés avant 1917 ; 57,4 % des bolcheviks entrés au moment de la guerre civile (1917-1920) ; 17,4 % des membres entrés au parti entre 1920 et 1929 ; et 2,6 % seulement des communistes entrés au parti depuis 1929. Au congrès de 1939, au contraire, 43 % des délégués étaient entrés au

parti après 1929 et 37,6 % entre 1920 et 1929 ; seuls 17 % appartenaient à la promotion de la guerre et 2,4 % à la vieille garde, antérieure à la Révolution. Si la volonté de rajeunissement est nette dans les partis communistes, elle paraît donc s'y exercer d'une façon discontinue : il y a des phases de rajeunissement, liées généralement à des transformations dans la politique du parti. En dehors de ces phases, le renouvellement des cadres n'est jamais négligé, mais ne fait pas l'objet d'une organisation systématique. On peut d'ailleurs noter un certain vieillissement des cadres supérieurs. Au contraire, le Parti national-socialiste avait tenté, après sa prise du pouvoir, de mettre sur pied un mécanisme régulier de circulation des élites, avec le système des « écoles de chefs » qu'on a décrit.

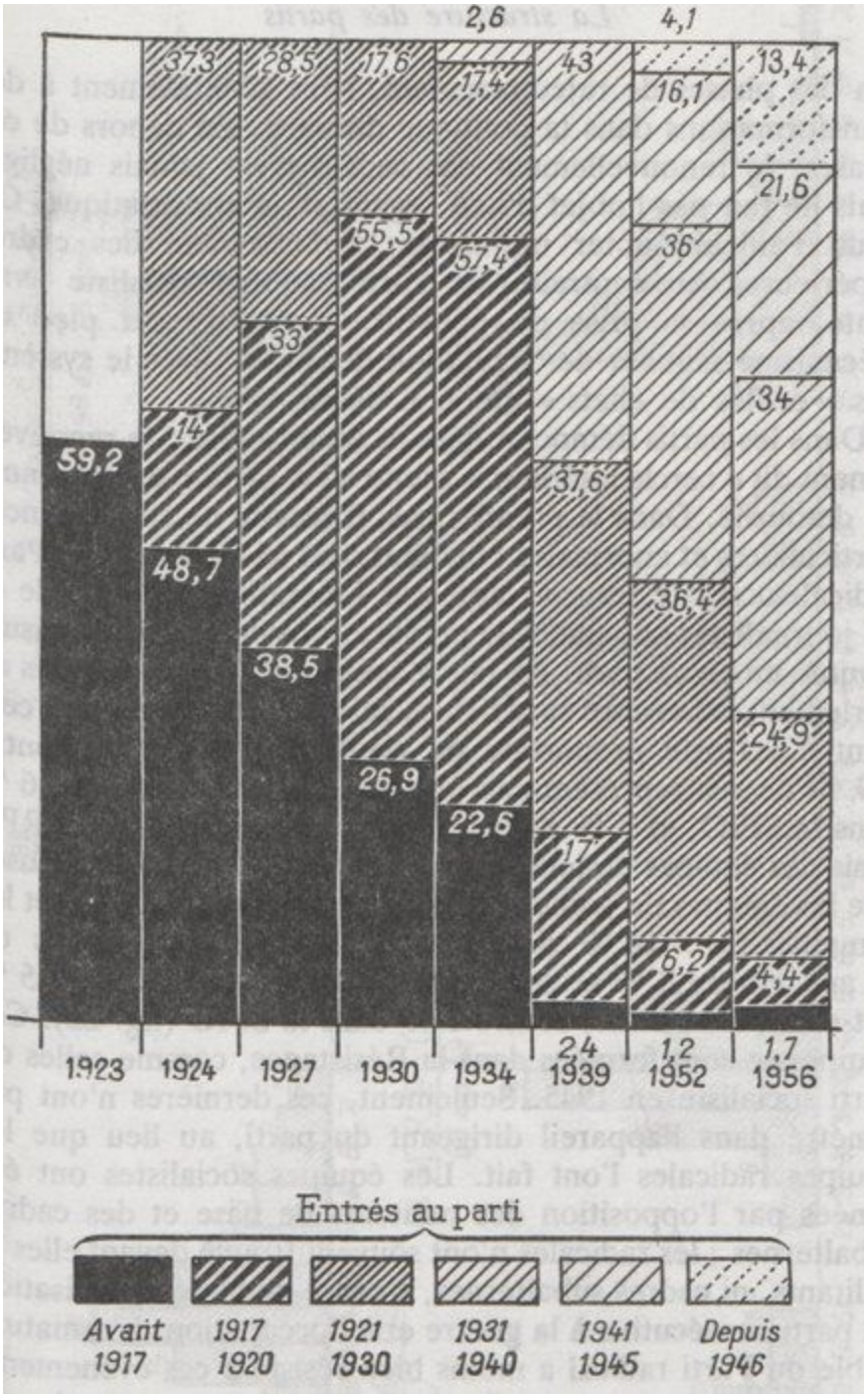


Fig. 21. *Renouvellement des cadres du Parti communiste en URSS. Répartition par âge des délégués au congrès du parti*

Dans les partis démocratiques et décentralisés, le renouvellement du « cercle intérieur » prend un caractère exceptionnel ou détourné. Dans le premier cas, il résulte de circonstances particulières et anormales : on peut citer ici l'exemple du Parti radical-socialiste français après la Libération. L'habitude et les journalistes ont amené le public à considérer le radicalisme comme un vieux parti. En fait, l'âge moyen de ses députés au Parlement est encore supérieur à celui des autres partis : cela tient à la forte proportion de vieillards qu'on y rencontre (29 % de ses représentants ont plus de 60 ans, contre 6 % dans la SFIO, et 3 % dans le Parti communiste et le MRP). Mais des équipes de jeunes sont à leur côté, plus nombreuses que les équipes de jeunes des autres partis, sauf le MRP et les communistes : 14 % des députés radicaux ont moins de 36 ans, contre 8 % seulement des députés socialistes ; 4,5 % ont moins de 31 ans, contre 1 % dans la SFIO (fig. 22). Ces équipes se sont formées dans la Résistance, comme celles du Parti socialiste en 1945. Seulement, ces dernières n'ont pas pénétré dans l'appareil dirigeant du parti, au lieu que les équipes radicales l'ont fait. Les équipes socialistes ont été gênées par l'opposition des militants de base et des cadres subalternes ; les radicales n'ont souvent trouvé devant elles ni militants, ni cadres subalternes, à cause de la désorganisation du parti consécutive à la guerre et à l'occupation. L'armature faible du Parti radical a moins bien résisté à ces événements que l'armature forte du Parti socialiste ; beaucoup de ses dirigeants ont été compromis dans l'aventure vichyssoise : de sorte que les nouvelles équipes ont eu souvent le champ libre pour agir. Si l'on rapproche ce phénomène de la formation des « Jeunes Turcs » en 1934 et de symptômes analogues dans divers partis conservateurs et modérés à l'étranger, on voit que l'absence d'armature solide peut favoriser le rajeunissement des partis à la suite de crises exceptionnelles : au contraire, le barrage des « bonzes » et des cadres subalternes, qui atténue la violence des crises dans les partis à structure forte, les empêche aussi de profiter de l'occasion pour se renouveler. Ce mécanisme présente certaines analogies avec l'élimination des moins aptes par la libre concurrence et le danger de sclérose dans les systèmes semi-dirigistes.

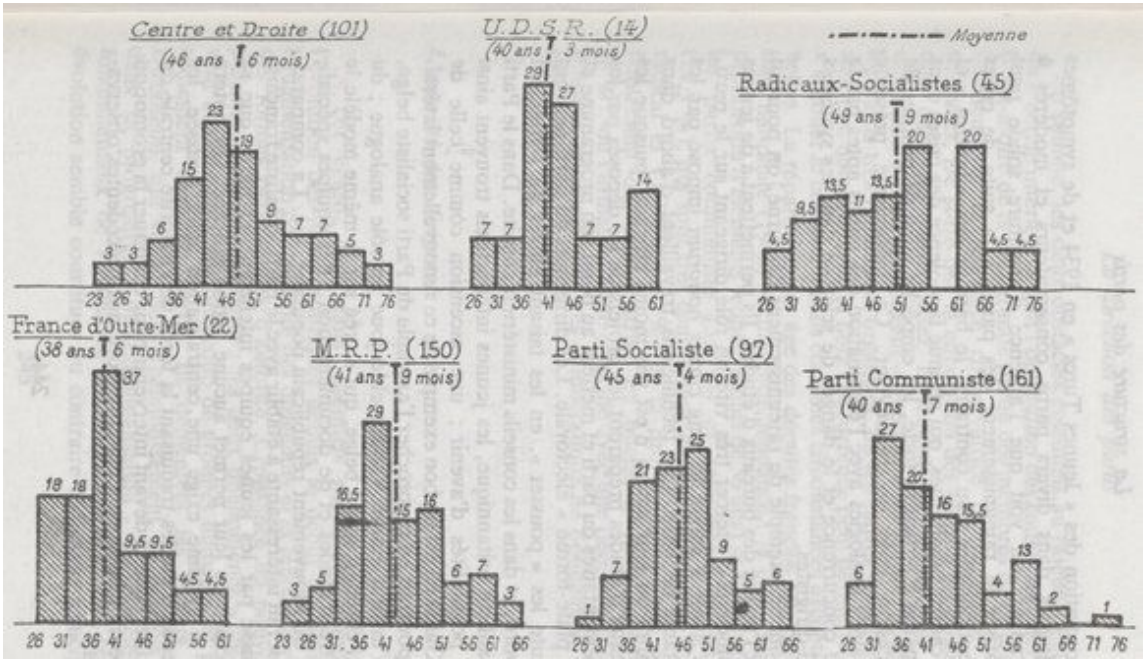


Fig. 22. *Répartition par âge des députés à l'Assemblée nationale française (1946)*

Comme exemple de rajeunissement détourné, on pourrait citer l'action des bureaux d'études. Ils permettent à de jeunes techniciens d'exercer très vite un rôle dirigeant sur le parti, sans avoir à suivre le long *cursus honorum* imposé par les militants de base. Ces techniciens travaillent d'abord dans l'ombre où leur action n'est pas moins efficace, puisque les bureaux d'études préparent les projets de loi déposés par les parlementaires du parti et mettent au point son programme et sa « plate-forme » électorale. Les dirigeants du parti peuvent ensuite les « pousser », en les faisant entrer au Parlement d'abord, et dans les conseils ministériels ensuite. Dans le Parti travailliste britannique, les jeunes intellectuels trouvent ainsi des possibilités d'avenir ; une ascension comme celle de M. Gaitskell est un bon exemple de ce renouvellement latéral. On pourrait en rapprocher l'exemple du Parti socialiste belge, où l'institut Émile Vandervelde joue un rôle analogue ; du Parti chrétien social belge, qui a créé sur le même modèle le Centre d'études et de documentation ; des équipes spécialisées du Mouvement républicain populaire, etc. La comparaison serait intéressante à établir avec le Parti socialiste français, délaissé par les jeunes équipes intellectuelles parce que sa structure ne leur permet aucune action efficace. On notera que le système exige une centralisation assez poussée, les bureaux d'études traduisant la force de l'autorité centrale du parti, et celle-ci devant intervenir pour continuer la promotion de leurs membres. Cela corrobore nos précédentes observations.

En somme, les deux obstacles essentiels au rajeunissement du « cercle intérieur » sont l'opposition des cadres subalternes (c'est-à-dire de la plus grande partie des membres de ce cercle intérieur) et la tendance conservatrice de la masse des militants. De sorte que la circulation des élites n'est possible que dans les partis assez fortement centralisés, où les dirigeants supérieurs peuvent « imposer » les jeunes, ou dans les partis très faiblement organisés, où les cadres subalternes sont peu nombreux, où la libre concurrence peut permettre de « secouer le cocotier » dans certaines circonstances exceptionnelles. La répartition par âge des députés français à l'Assemblée nationale (1946) vérifie cette tendance : la plus grande proportion d'éléments jeunes (moins de 36 ans) se trouve dans les partis communiste (33 %) et républicain populaire (24,5 %), qui sont très centralisés ; ensuite viennent le Parti radical et l'UDSR (14 %) et la droite (12 %) qui sont faiblement organisés ; arrive en queue le Parti socialiste

(8 %), où l'armature forte coïncide avec une décentralisation poussée et un système très démocratique de désignation des chefs (fig. 22).

L'autorité des dirigeants

À cet égard, deux faits essentiels paraissent dominer l'évolution des partis politiques depuis le début du siècle : l'augmentation de l'autorité des dirigeants et la tendance vers des formes personnelles d'autorité. Croissance du pouvoir, personnalisation du pouvoir : les deux phénomènes s'observent aujourd'hui dans beaucoup de groupes humains, et pas seulement dans les partis. Ils démentent les espoirs de Durkheim, qui voyait dans l'affaiblissement du pouvoir et dans sa progressive « institutionnalisation » les caractères fondamentaux de l'évolution démocratique. En fait, cette évolution semble constituer au contraire le facteur principal de la croissance et de la personnalisation de l'autorité : car celles-ci correspondent à l'avènement des masses, c'est-à-dire à l'application des principes démocratiques.

LA CROISSANCE DU POUVOIR

En 1910 déjà, Roberto Michels notait les progrès de l'obéissance des partisans, en analysant les structures des partis socialistes et spécialement de la social-démocratie allemande. Qu'aurait-il dit en voyant les partis de type moderne, communistes ou fascistes ? Il aurait observé non seulement que l'obéissance des masses s'est faite plus rigoureuse et plus précise, mais encore que sa nature s'est transformée, que la docilité mécanique a fait place à la docilité psychologique et que l'endoctrinement est devenu l'une des bases fondamentales de la discipline.

Dans l'ensemble, l'avènement des partis autoritaires coïncide avec l'avènement des partis de masses. Certes, cette coïncidence n'est pas absolue. Au temps des partis-comités, on avait déjà vu se manifester des phénomènes d'autorité. La discipline exigée des parlementaires britanniques par les *whips* en est un bon exemple, de même que les tendances quasi dictatoriales de certains *bosses* américains. Le *caucus* de Birmingham avait tâché de perfectionner le système, en exigeant une discipline rigoureuse, à la fois des élus et des électeurs. Le célèbre slogan :

Vote as you are told (Votez comme on vous le dit), préfigure notre époque et les listes bloquées de la proportionnelle. Mais ces cas demeuraient exceptionnels et cette discipline tolérait des écarts. En fait, l'unité de vote n'existait pas toujours au Parlement britannique, malgré les *whips*. La dictature des *bosses* s'exerçait sur le cercle étroit des membres de comités, qui cherchaient à obtenir des avantages et des places, et acceptaient cette discipline comme une condition d'efficacité. À Birmingham, les électeurs ne votèrent pas toujours comme on le leur disait, et les élus regimbèrent contre l'autorité du caucus. Ailleurs, les partis prenaient l'allure de groupements de personnalités très libres les unes à l'égard des autres. L'unité de vote ne jouait presque nulle part ; les comités locaux conservaient une grande indépendance vis-à-vis du centre ; les membres des comités étaient trop peu nombreux en corps et trop influents individuellement pour qu'il soit question de les soumettre à une discipline rigide. Cela ne correspondait pas seulement à la structure organique des partis, mais à leur composition sociale : formés d'aristocrates et de bourgeois, profondément individualistes et généralement libéraux, leurs membres répugnaient à toute discipline véritable. Bref, avec des degrés et des nuances, suivant les partis et les pays, une aimable anarchie régnait partout.

La création des partis socialistes a modifié profondément ce système. Pour une raison mécanique, d'abord : il s'agissait désormais d'encadrer de grandes masses et la discipline seule le permettait. On pourrait dire que l'intensité du pouvoir est nécessairement proportionnelle au nombre de ceux qui le subissent. Dans un petit cercle de quinze personnes, l'anarchie peut être aimable ; dans une assemblée de dix mille, elle devient un dangereux désordre. Quand un parti réunit quelques centaines d'adhérents, le problème du pouvoir ne s'y oppose pas ; quand il en groupe un million, ce problème devient essentiel. Mais le facteur mécanique se doublait d'un facteur social : au lieu d'assembler des bourgeois individualistes, les partis socialistes s'ouvraient essentiellement aux masses ouvrières, portées vers les institutions communautaires et la discipline par leur nature même. On l'a déjà noté : pour le commerçant, l'industriel, l'artisan, l'avocat, le médecin, le fonctionnaire, la liberté est une conquête personnelle, une affirmation individuelle. Il fait lui-même sa place au soleil, en cherchant ses clients au milieu de la concurrence, en acquérant ses diplômes par un effort solitaire, en luttant au milieu des rivaux pour passer des concours. Pour lui,

l’originalité est une force ; le refus d’obéir aux idées reçues, un élément du succès : la grande réussite bourgeoise attend ceux qui inventent quelque chose : un slogan, une idée, un produit, un remède, un plan de composition. L’atmosphère américaine correspond typiquement à cette mentalité : c’est pourquoi les ouvriers américains n’ont pas de conscience de classe, pourquoi leur mode de pensée demeure essentiellement bourgeois.

Pour les classes ouvrières d’Europe, au contraire, la liberté fut une conquête collective. À part quelques charités individuelles et quelques bonnes paroles — du type : « Enrichissez-vous » — nulle réforme sociale sérieuse n’a été faite avant que le prolétariat ne découvre l’arme de sa libération : l’action commune. On dit toujours qu’il a opposé « la force du nombre à la puissance de l’argent ». Ce n’est pas exact. En soi, le nombre ne pouvait rien : les milliers de gens qui sont venus prier le tsar de les aider à mieux vivre, le 9 janvier 1905, et qui ont été mitraillés par quelques centaines de cosaques, étaient rigoureusement impuissants. Les masses populaires n’ont pas été libérées par le nombre, mais par la discipline : le succès de Lénine et de ses disciples vient de ce qu’ils ont compris cette vérité et toujours donné la priorité à l’organisation du parti. Les masses populaires le savent : elles ont vu de leurs yeux, touché de leurs mains, les succès engendrés par leur action commune et disciplinée, et les échecs qui venaient de leur dispersion. Quand les grèves demeuraient sporadiques et inorganisées, les grévistes n’obtenaient pas grand-chose ; quand les grèves ont été disciplinées dans leur déclenchement et leur poursuite, les syndicats ont souvent remporté la victoire. Quand les voix ouvrières se dispersaient sur des candidats libéraux ou radicaux, le prolétariat ne pouvait agir sur les Parlements ; quand elles ont pu se bloquer sur les partis socialistes, les masses ont pris une influence politique, qui a provoqué le vote de lois réformatrices. Pour elles, l’opposition classique entre liberté et discipline, où se complaît la bourgeoisie, n’a pas de sens : elles ont conquis la liberté par la discipline. Non seulement techniquement, à cause de leur dimension, mais sociologiquement, à cause de l’attitude mentale de leurs membres, les partis des masses avaient naturellement tendance à être des partis disciplinés.

Cette tendance a été renforcée par les dirigeants, qui ont agi systématiquement pour obtenir des adhérents une obéissance aussi totale que possible. Deux motifs les poussaient dans cette voie. Le goût du pouvoir, d’abord : quiconque possède une parcelle d’autorité s’efforce

toujours de la développer. Cet « autoritarisme » naturel semble d'ailleurs particulièrement fort chez les dirigeants ouvriers. Un chef issu des masses est généralement plus autoritaire qu'un chef d'origine aristocratique ou bourgeoise. Le second se juge supérieur à ceux qu'il commande par la naissance, l'éducation ou la fortune ; le premier se connaît leur égal : le commandement seul l'en distingue. Pour le chef patricien, le pouvoir est une conséquence de sa nature supérieure ; pour le chef plébéien, la supériorité vient de son pouvoir. Le premier peut conserver un certain détachement vis-à-vis de la discipline ; il peut accepter la discussion, l'opposition, sans crainte essentielle de se voir ramener au niveau des masses ; le second a besoin de leur obéissance pour se sentir au-dessus d'elles. L'autoritarisme des chefs plébéiens leur vient d'un certain complexe d'infériorité, ou plutôt d'égalité. Ajoutons la mentalité différente des deux classes : Alain note finement que le bourgeois vit dans le domaine des mots, où il s'agit de convaincre et de persuader (le commerçant persuade son client ; l'avocat, le tribunal ; le professeur, ses élèves), au lieu que l'ouvrier vit dans le domaine des choses, qui résistent à la rhétorique et ne cèdent qu'à la force.

Un deuxième motif pousse les dirigeants dans la voie de l'autoritarisme : l'efficacité. La discipline ne fait pas seulement la force principale des armées, mais des partis. Sur le plan parlementaire, l'homogénéité des groupes, qui bloquent toutes leurs voix dans le sens indiqué par les chefs du parti, constituait un avantage considérable sur la dispersion individuelle qui fut si longtemps la règle. Sur le plan de l'« agitation-propagande », et de cette action extraparlementaire qui caractérise les partis nouveaux, la discipline s'est montrée encore plus puissante. Un parti qui encadre une masse d'adhérents capable de suivre aveuglément les directives de leurs chefs, dans les domaines les plus divers, de déclencher une grève parce qu'ils l'ordonnent, de la faire cesser parce qu'ils le commandent ; d'organiser des campagnes et des manifestations revendicatrices sur l'ordre du centre, et d'y mettre fin avec le même ensemble, sur un contrordre ; de déclencher s'il le faut des sabotages, des désordres et des émeutes, parce que ses dirigeants le veulent, et de rentrer dans la légalité au moment fixé — ce parti constitue une arme redoutable par sa puissance : même dans l'opposition, même minoritaire, il peut peser d'un poids assez lourd sur la vie d'un régime pour le détruire ou le transformer radicalement. Sans discipline, que serait le Parti communiste en France ? Sans discipline,

qu’auraient fait le Parti national-socialiste en Allemagne ou les faisceaux en Italie ?

Dans les partis socialistes, cependant, une volonté démocratique sincère a contrebalancé dans une certaine mesure cet accroissement de l’autorité des chefs. Malgré leur déclin général, les procédures électorales y ont conservé une influence plus grande que partout ailleurs : nulle part, elles ne sont réglementées avec plus de minutie, de précisions et de garanties ; nulle part, les adhérents ne conservent donc un pouvoir théorique de contrôle et de révocation aussi développé. Dans certains partis socialistes, la représentation proportionnelle des « tendances » au sein des comités directeurs assure une surveillance constante des équipes au pouvoir par des éléments minoritaires ; dans d’autres même, on reconnaît aux membres le droit de participer directement au gouvernement du parti par voie de référendum intérieur. Le système a fonctionné en Italie avant 1914, où il permettait de consulter les adhérents sur les points non réglés par le congrès : en 1906, le problème de l’appartenance à la franc-maçonnerie a été soumis à cette procédure. Dans le Parti social-démocrate suédois, les statuts actuels reconnaissent au référendum le droit de modifier ou de supprimer une décision du congrès et non seulement d’intervenir dans un domaine non réglé par lui : le recours au référendum est décidé par la direction du parti ; mais celle-ci est obligée d’y recourir si 5 % des membres le demandent. Dans le Parti socialiste suisse, les décisions du congrès doivent être soumises à une votation générale des adhérents si les deux cinquièmes des délégués l’exigent ou le quart des sections (représentant au moins un dixième des membres) : en 1919, l’affiliation à la III^{e} Internationale fut ainsi repoussée. Mais ces limitations à l’autorité des chefs demeurent plus formelles que réelles : en pratique, le référendum joue peu[57] ; la représentation proportionnelle a une faible extension (en France même, elle a été supprimée au comité directeur de la SFIO en 1945 : mais elle continue à s’y appliquer partiellement, en fait) ; l’élection est restreinte par les moyens qu’on a décrits. Cet effort des dirigeants pour diminuer l’importance des procédures qui limitent leur liberté et leurs prérogatives constitue précisément la première forme de la tendance au renforcement de l’autorité des chefs. La seconde consiste dans le développement des techniques permettant d’obtenir l’obéissance des troupes : coercition et persuasion.

Une répression disciplinaire a été progressivement établie dans les partis, analogue dans son principe aux répressions disciplinaires classiques, sinon dans son contenu. Des juridictions et des recours ont été créés, plus ou moins perfectionnés suivant l'organisation du parti et l'importance qu'y revêt l'obéissance. Déjà les partis socialistes avaient prévu, dès le début du siècle, des « commissions de discipline » qu'ils distinguaient d'ailleurs des « commissions de conflits » : les premières jugeaient les actes d'indiscipline individuelle des membres ; les secondes, les différends collectifs entre deux organes du parti (entre une section et sa fédération, entre deux sections ou deux fédérations, entre la fédération et le centre). Les juristes peuvent trouver ici l'amorce d'une distinction intéressante et l'indice d'un développement assez grand de la fonction juridictionnelle. Dans les partis communistes et fascistes, elle est encore plus parfaite. À l'intérieur du Parti national-socialiste par exemple, l'esprit juridique des Allemands et leur goût pour les tribunaux corporatifs, où un homme est jugé par ses pairs, avaient engendré une organisation très poussée. Parallèlement, un système de sanctions cohérent a été établi, les unes purement morales (blâme), les autres matérielles : rétrogradation (pour les chefs), suspension, interdiction d'exercer des fonctions dans le parti, exclusion enfin, la plus sévère de toutes. Dans les pays où un parti unique occupe le pouvoir, l'exclusion est d'ailleurs une peine très grave, qui dépasse le cadre de la communauté partisane pour entraîner des conséquences sur toute la vie sociale et professionnelle de l'exclu : il risque de perdre son travail, il devient un suspect politique, il subit une sorte de *capitis diminutio* civique. Même en régime pluraliste, les partis communistes ou fascistes donnent à l'exclusion un caractère très sérieux, comme on l'a noté : en plus du déchirement moral qu'implique le rejet d'une communauté totalitaire, l'exclu demeure toujours poursuivi par la haie vigilante de ses anciens coreligionnaires, qui emploient contre lui des pressions et vexations sociales et n'hésitent pas toujours devant les « règlements de compte » si l'occasion s'en présente. On ne se bornera pas à étudier les mécanismes des juridictions, la prise des sanctions et leur application : le nombre des sanctions prononcées est également révélateur. Le système disciplinaire a vieilli dans certains partis (par exemple les partis socialistes), où le nombre d'exclusions prononcées est infime, pour ne pas dire nul. Au contraire, dans les partis communistes, il fonctionne avec beaucoup d'efficacité. Mais il tend à revêtir un rythme cyclique : à certaines périodes, le parti procède à un contrôle plus ou moins

général de la discipline de ses membres, et prononce un assez grand nombre d'expulsions. C'est le système des « purges » et des « épurations » qui semble très efficace pour remédier à la naturelle dégradation de l'énergie qu'on observe en matière sociale, et maintenir la cohésion et la rigidité du parti.

Le développement de l'obéissance implique d'autre part l'homogénéité du parti, l'absence de fractions et de tendances. En fait, les institutions disciplinaires et le système des purges servent à préserver l'orthodoxie du parti et à maintenir une rigoureuse unité parmi ses membres. Cependant, le développement des fractions n'est pas le signe d'une liberté des adhérents et d'un affaiblissement de l'autorité des chefs : il manifeste plutôt des divergences d'opinions au sein de la classe dirigeante. Chaque fraction présente elle-même une structure autoritaire : elle groupe, à côté de quelques chefs, des partisans qu'ils ont agglomérés autour d'eux et qu'ils soumettent généralement à une discipline semblable à celle qui existe au sein du parti lui-même. Le fractionnement ne se produit pas au niveau des masses, mais au niveau des cadres : il traduit généralement une tentative de cadres subalternes Pour évincer des cadres supérieurs, ou de certains cadres supérieurs pour obtenir la majorité dans des organismes collectifs de direction. Par leur nature, ces fractions ne constituent pas des oppositions venant de la base, mais des oppositions venant du sommet. Malgré tout, leur existence entraîne un affaiblissement naturel de l'autorité des chefs, à cause de la division qu'elle introduit entre eux : leur effet peut se comparer en somme à celui de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, qui limite chacun d'eux par les autres et affaiblit la Puissance de l'ensemble.

Plus encore que les sanctions, la persuasion a concouru au développement de l'obéissance. Dans tous les partis, les appels à la discipline et à l'unité se sont multipliés. Dans certains, l'obéissance est devenue le fondement même de la communauté partisane, la source de la solidarité qui unit ses membres. Au lieu de définir le parti un « groupement de citoyens réunis autour d'une même doctrine », on aboutit ainsi à le définir « un groupement de citoyens réunis autour d'une même discipline ». Le Parti communiste français ne déclare-t-il pas expressément « ouvrir ses rangs à tous ceux qui, même s'ils ne partagent pas ses conceptions philosophiques, respectent la discipline du parti, et ne développent pas à l'intérieur du parti des conceptions philosophiques autres que celles du parti[58] » ? En théorie, par conséquent, un non-marxiste peut entrer dans le

Parti communiste, à condition de ne pas critiquer le marxisme à l'intérieur du parti (mais il demeure libre de le critiquer à l'extérieur), pourvu qu'il en accepte la discipline. En pratique, les adhérents de cette catégorie ne constituent qu'une faible minorité. Mais le principe n'en révèle pas moins la priorité fondamentale reconnue à la discipline et la force qu'elle a prise dans le parti : car il faut être bien sûr de la cohésion d'une organisation pour y admettre des éléments hétérogènes au point de vue doctrinal. À cet égard encore, on voit les partis se rapprocher du type sociologique de l'armée, où la puissance de l'encadrement et la rigueur de la discipline sont capables d'établir une cohésion entre des éléments très différents les uns des autres et de ramener à l'unité cette diversité de base.

Cette priorité de l'obéissance entraîne naturellement une décadence idéologique : elle n'est pas immédiatement sensible dans les partis communistes, comparés aux autres, parce qu'ils reposent sur une base doctrinale et philosophique très développée. Cependant, si l'on oppose l'état actuel des partis communistes à leur situation de 1925-1930, on est frappé de l'appauvrissement doctrinal. Le marxisme s'est réduit à quelques principes élémentaires et rigides, à un catéchisme simplifié, à un ensemble de recettes pratiques, dont l'objectif essentiel est de motiver l'obéissance à l'égard de l'organisation. Certes, une telle simplification est nécessaire à l'extension dans les masses : c'est précisément la force du marxisme de pouvoir se mettre ainsi « à la portée de toutes les intelligences », comme le catéchisme de notre enfance. Mais l'appauvrissement doctrinal a gagné le sommet : la vie intellectuelle des cadres est singulièrement étroite, aucune activité théorique et doctrinale véritable ne se manifeste parmi eux. Il est frappant que, de toutes les revues politiques publiées ou inspirées par le Parti communiste en France, *les Cahiers du communisme*, consacrés à l'organisation et à la discipline, soient la seule intéressante.

Cette indigence intellectuelle est encore plus nette dans les partis fascistes, qui font expressément profession de mépriser les doctrines ou de les mettre au second rang. « Le fascisme est d'abord action », disait Mussolini. Il est essentiellement action organisée, c'est-à-dire disciplinée. L'appel aux adhérents de toutes les conceptions philosophiques y est plus vigoureux que dans les partis communistes ; la nécessité de ne pas développer à l'intérieur du parti des conceptions philosophiques autres que les siennes n'a plus la même force, puisque le parti affirme généralement qu'il n'a pas de conceptions philosophiques. La discipline est véritablement

le fondement essentiel de la communauté. Mais elle devient elle-même doctrine, ou plutôt mythe : la base du fascisme est une volonté d'ordre, conçue sous la forme directe et imagée de l'ordre militaire. Le plus beau passage du film de propagande nazie, *le Jeune Hitlérien*, montrait un garçon allemand participant à une sortie des jeunesses communistes, pittoresque, anarchique et débraillée, invinciblement attiré par le groupe voisin des jeunes hitlériens, campés à quelques centaines de mètres dans la forêt, admirablement rangés et alignés, chantant des hymnes dans un chœur impeccable : la discipline ici prend sa source au plus profond de l'être ; elle devient esthétique et religion ; elle est un mythe et une foi.

Mais cette obéissance acceptée, voulue, désirée, est encore sentie comme obéissance. La perfection suprême est atteinte, et l'autorité des chefs trouve son fondement le plus assuré, quand l'obéissance devient automatique : cette anesthésie de la discipline suppose une technique très poussée du contact avec les masses. Par une série d'actions et de réactions perpétuelles, étroitement mêlées les unes aux autres, le centre connaît dans leurs détails les positions de la base et les influences en même temps qu'il modifie sa tactique en fonction d'elles. On ne peut dire en vérité, ni que le centre suit la base, ni que la base suit le centre. La direction du parti écoute les masses et leur parle en même temps, sa parole se modelant sans cesse sur celles qu'elle entend. Elle procède ainsi par touches légères, par pressions infiniment souples : mais son influence est d'autant plus profonde et durable qu'elle heurte moins ceux qui la subissent, qu'elle correspond mieux à leur pensée. Sans qu'elle le sente, la masse est ainsi lentement orientée, dirigée, transformée. Son attitude vient de moins en moins d'elle-même, de sa propre spontanéité, mais de l'initiative des chefs : elle croit toujours se déterminer librement alors qu'elle obéit de plus en plus. Elle ne sait plus reconnaître ce qu'on lui souffle et ce qui lui est propre. Progressivement, on lui souffle de plus en plus : mais elle le sent de moins en moins.

Certes, on décrit ici un schéma théorique : en pratique, les choses sont moins parfaites ; les chefs n'ont pas toujours l'extrême sagesse et le doigté nécessaires. Tel est cependant le sens général du système : « à l'écoute des masses », cette formule décrit bien la ligne générale des partis communistes, en ajoutant que les masses répètent de plus en plus ce qu'on leur dit, de sorte que les chefs tendent progressivement à ne plus entendre que l'écho de leur propre voix. Elle est rendue possible par l'admirable

articulation du parti et par la nature de sa doctrine, remarquablement adaptée à l'époque et à sa structure massive : mais l'influence de la seconde est sans doute beaucoup moins importante que celle de la première. C'est moins le contenu de la doctrine que la technique de l'endoctrinement qui réalise cette véritable image d'une « discipline librement consentie ».

LA PERSONNALISATION DU POUVOIR

La forme de l'autorité se modifie à l'intérieur des partis : une double évolution s'y manifeste. Dans une première phase, on est lentement passé d'une direction personnelle à une direction institutionnelle. Dans une seconde phase, un certain retour en arrière se perçoit : à travers le cadre des institutions, l'autorité a repris un caractère personnel. Cette évolution n'est d'ailleurs pas spéciale aux partis politiques : on la rencontre dans d'autres communautés et d'abord dans l'État.

Le développement des partis socialistes à la fin du XIX^{e} siècle et l'imitation postérieure de leurs méthodes par d'autres, notamment les partis démocrates-chrétiens, a eu pour conséquence de perfectionner les institutions dirigeantes. Antérieurement, elles étaient souvent très sommaires. Localement, l'autorité appartenait au député du parti, à un *boss* ou à quelque notable influent, occupant la fonction officielle de président ou demeurant dans l'ombre. Nationalement, on trouvait bien des comités officiels et des bureaux : mais la direction effective était assurée par des leaders reconnus. On obéissait à des hommes : Disraeli, Gladstone, Gambetta. Les institutions officielles restaient factices ou souples. Factices, quand elles conservaient un caractère décoratif, leurs membres n'exerçant pas d'autorité effective ; souples, quand elles permettaient le libre jeu des influences personnelles. Au contraire, les partis socialistes ont fait un gros effort pour établir une direction organisée, institutionnalisée, où la fonction l'emporte sur son titulaire. Deux principes paraissent les avoir guidés dans ce domaine. D'une part, ils ont donné à l'autorité un caractère pyramidal, afin d'éviter la concentration du pouvoir en quelques mains. D'où la distinction habituelle de trois organes superposés (sous des noms variables suivant les pays) : le bureau, organe permanent comprenant très peu de membres ; le comité, plus large, semi-permanent, où quelques représentants des fédérations s'ajoutent au bureau (conseil général, conseil national, etc.) ; enfin le congrès annuel, formé par les délégués de l'ensemble du

parti. En principe, le congrès a le pouvoir de décision ; le comité national peut agir dans l'intervalle des congrès, à l'intérieur du cadre fixé par eux : le bureau n'est qu'un organe d'exécution. Pratiquement, le bureau joue un rôle fondamental. D'un autre côté, les partis socialistes ont établi une sorte de séparation horizontale des pouvoirs, plaçant à côté du comité directeur et du bureau, chargés de la direction Politique et de l'administration, une « commission de Contrôle », investie d'un pouvoir de surveillance financière : cette création manifeste à la fois la volonté de préserver les dirigeants de toute tentation et la méfiance des militants à leur égard. L'établissement de tribunaux du parti, de commissions de discipline et de commissions de conflits, complète sur le Plan juridictionnel cette séparation des pouvoirs.

En apparence, l'institutionnalisation était donc très poussée. En réalité, les choses se passaient très différemment. D'abord, cette organisation perfectionnée ne s'est pas établie sans peine. Certains créateurs du socialisme étaient très autoritaires, très imbus de leur pouvoir personnel, et peu enclins à le diluer dans des formes institutionnelles. Au sein de la I^re^ Internationale, Karl Marx exerça une prépondérance de fait. Le créateur du premier Parti socialiste allemand, Lassalle, lui avait donné une structure nettement dictatoriale, où son autorité était dominante. Une fois les cadres institutionnels en place, l'influence personnelle de tel ou tel chef ne cessa jamais d'être grande : Stauning, Branting, Jules Guesde, Jaurès, Vandervelde, Léon Blum, ces hommes ont joué dans leurs partis socialistes respectifs des rôles qui dépassent nettement leurs fonctions officielles. En fait, derrière la façade institutionnelle, le pouvoir tendait à prendre plus un caractère aussi personnel dans les partis socialistes que dans les partis bourgeois antérieurs. La structure massive de ces partis l'expliquait : il est vrai, comme l'a dit M. Maurice Thorez[59], que « les prolétaires souffrent peu de cette maladie qui affecte surtout les petits bourgeois : la méconnaissance du rôle des individus ». Leur réalisme naturel saisit l'homme derrière la fonction, obéit à l'individu et non à son titre, fait confiance aux qualités personnelles et non aux grades et aux uniformes. La croyance dans les institutions suppose une certaine culture abstraite et juridique, un respect de la forme et des titres, qui sont de nature bourgeoise.

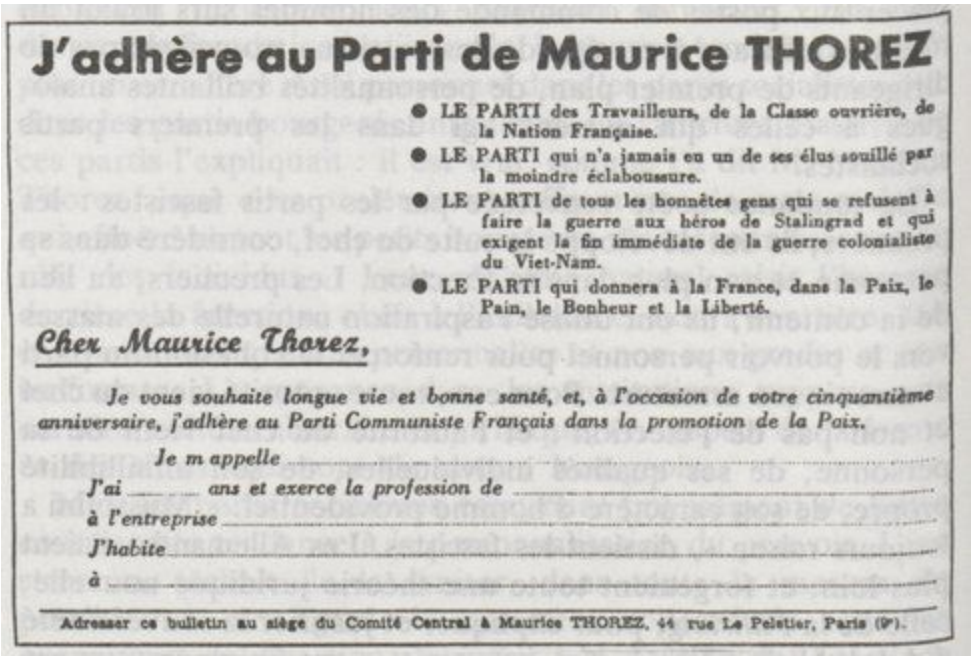
Mais les partis socialistes essayaient précisément de lutter contre cette tendance à la personnalisation du pouvoir. Leur structure tâchait de la limiter, dans toute la mesure du possible. À cet égard, le caractère collectif

de tous les organismes de direction s'ajoutait à la division des fonctions qu'on a décrites : en principe, il n'y avait ni « chef », ni « président », mais seulement des comités, des bureaux et des secrétaires chargés d'assurer l'exécution matérielle de leurs décisions. Les premiers partis communistes firent de même. A cette époque, le culte du chef n'existait pas en Russie. Le prestige de Lénine était immense, mais Lénine lui-même tâchait de le contenir et d'éviter le développement du pouvoir personnel. Les instances du parti communiste russe demeuraient effectivement collectives ; la discussion était réelle dans les comités, les décisions étaient vraiment prises en commun. On n'oubliera pas que le sens égalitaire était si profondément développé, aux origines du bolchevisme, qu'il fut d'abord décidé que tous les fonctionnaires toucheraient le même traitement, les commissaires du peuple étant sur le même pied que les autres. Les partis communistes étrangers manifestaient les mêmes caractères : on y cherchait également à endiguer la tendance des masses au pouvoir personnel. La volonté du Komintern d'éloigner les grandes vedettes du socialisme et de Placer aux postes de commande des hommes sûrs jouait un rôle très efficace à cet égard : les partis ne trouvaient pas de dirigeants de premier plan, de personnalités brillantes analogues à celles qui avaient agi dans les premiers partis socialistes.

La tendance a été renversée par les partis fascistes : les Premiers, ils ont développé le culte du chef, considéré dans sa Personne et non plus dans sa fonction. Les premiers, au lieu de la contenir, ils ont utilisé l'aspiration naturelle des masses Vers le pouvoir personnel pour renforcer la cohésion du parti et asseoir son armature. Pour eux, toute autorité vient du chef et non pas de l'élection ; et l'autorité du chef vient de sa Personne, de ses qualités individuelles, de son infaillibilité Propre, de son caractère d homme providentiel. « Mussolini a toujours raison », disaient les fascistes. Les Allemands allaient Plus loin, et forgeaient toute une théorie juridique nouvelle, celle de la *Führung*, pour expliquer et justifier la souveraineté d'Adolf Hitler. Les partis communistes ont fini par suivre cet exemple et par renverser leur pratique antérieure sous l'influence de causes assez diverses. La transformation du Parti communiste russe et l'évolution du pouvoir en URSS a sans doute joué un rôle important à cet égard, chaque parti national calquant d'assez près son organisation sur celle du grand frère. La croissance du culte stalinien en Russie explique en partie le développement des tendances personnalistes en France, en Allemagne, en

Italie, et dans tous les Partis communistes du monde : c'est à propos du soixante et onzième anniversaire du maréchal Staline que M. Maurice Thorez a esquissé l'analyse du rôle des chefs dans le marxisme et dans la mentalité ouvrière, à laquelle on a fait allusion tout à l'heure.

On peut également souligner l'influence de la Résistance et des martyrs du parti : celui-ci, au lendemain de la Libération, a largement basé sa propagande sur le souvenir de ses victimes en développant autour d'elles une véritable hagiographie. Le culte des héros morts mène naturellement au culte des héros vivants. Enfin, des raisons d'efficacité ont sans doute joué un grand rôle dans cette évolution, les succès de la propagande fasciste ayant fait comprendre aux communistes la très grande résonance dans les masses de la mythique du chef : avec son réalisme habituel, le parti a tiré la leçon des faits. Quoi qu'il en soit, depuis la Libération, les communistes développent systématiquement l'attachement personnel des adhérents aux dirigeants. Ils ne le font pas d'ailleurs de la même façon que les partis fascistes, du moins pour les chefs nationaux (Staline étant mis à part). Ils ne considèrent pas ceux-ci comme des surhommes : au contraire, ils essaient de les rattacher soigneusement à leur milieu, de les incarner profondément dans la vie quotidienne, en les présentant seulement comme des modèles de toutes les vertus (le ton général des biographies de chefs communistes rappelle celui des histoires édifiantes du « bon petit garçon » raillé par Mark Twain). Cette personnalisation du pouvoir peut aller très loin. À l'occasion du 50^{e} anniversaire de M. Maurice Thorez, le parti a en circulation des bulletins d'adhésion spéciaux rédigés sous forme de lettre : « Cher Maurice Thorez, je vous souhaite longue vie et bonne santé et, à l'occasion de votre cinquantième anniversaire, j'adhère au Parti communiste français, etc. » En tête, le bulletin portait : « J'adhère au Parti de Maurice Thorez » et non « au Parti communiste » (fig. 23).



J'adhère au Parti de Maurice THOREZ

- LE PARTI des Travailleurs, de la Classe ouvrière, de la Nation Française.
- LE PARTI qui n'a jamais eu un de ses élus souillé par la moindre éclaboussure.
- LE PARTI de tous les honnêtes gens qui se refusent à faire la guerre aux héros de Stalingrad et qui exigent la fin immédiate de la guerre colonialiste du Viet-Nam.
- LE PARTI qui donnera à la France, dans la Paix, le Pain, le Bonheur et la Liberté.

Cher Maurice Thorez,

Je vous souhaite longue vie et bonne santé, et, à l'occasion de votre cinquantième anniversaire, j'adhère au Parti Communiste Français dans la promotion de la Paix.

Je m'appelle .....

J'ai ... *ans et exerce la profession de* .....

à l'entreprise .....

J'habite .....

à .....

Adresser ce bulletin au siège du Comité Central à Maurice THOREZ, 44 rue Le Peletier, Paris (9e).

Fig. 23. *Bulletin d'adhésion du Parti communiste français*

La personnalisation du pouvoir se double parfois d'une véritable divinisation du pouvoir. On retrouve ainsi l'une des très anciennes formes de l'autorité, celle des monarques-dieux. Il en est ainsi dans les partis fascistes ; également dans les partis communistes à l'égard de Staline[60]. Le chef est omniscient, omnipotent, infaillible, infiniment bon et sage : toute parole qui tombe de sa bouche constitue la vérité ; toute volonté qui émane de lui est la loi du parti. Les techniques modernes de la propagande permettent de lui conférer une omniprésence extraordinaire : sa voix pénètre partout grâce à la radio ; son image est dans tous les bâtiments publics, sur tous les murs, dans chaque maison de militant. Parfois cette Présence réelle se double d'une invisibilité personnelle : l'effigie de Staline était partout en Russie, mais Staline ne Paraissait presque jamais en public. À la limite, on trouverait ce dictateur né dans l'imagination d'un romancier, ce *Big Brother* de George Orwell, dont la voix et l'image obsédantes accompagnent chaque homme à chaque instant de sa vie : mais *Big Brother* n'est qu'une image et qu'une voix ; *Big Brother* n'existe pas. À la limite, le pouvoir personnel divinisé se dépersonnalise : le chef n'est plus qu'une effigie, un nom, Un mythe, derrière lequel d'autres commandent. En quelque sorte, le chef devient à son tour une institution.

Dirigeants et parlementaires

À la distinction des électeurs et des adhérents du parti correspond celle des parlementaires et des dirigeants : les parlementaires (et plus généralement les « élus », nationaux et locaux) représentent la première communauté ; les dirigeants sont les chefs de la seconde. Le problème de leurs rapports réciproques revêt une grande importance : la démocratie exige que les parlementaires aient le pas sur les dirigeants, les élus sur les adhérents, puisque ceux-là constituent un groupe plus large que ceux-ci, qui sont d'ailleurs inclus en lui. L'inverse se produit souvent : on constate, en *de* nombreux partis, une tendance des dirigeants à commander aux parlementaires au nom des militants. Cette domination du parti sur ses élus constitue une forme d'oligarchie qu'on pourrait appeler « externe », par rapport à la nature oligarchique des chefs à l'intérieur de la communauté des adhérents.

Cette tendance n'est ni générale ni absolue ; d'ailleurs l'interpénétration est fréquente entre dirigeants et parlementaires. En pratique, les principaux leaders cumulent des mandats électifs dans le pays et des postes directeurs dans le parti. La séparation des deux fonctions ne s'est produite que lentement et la domination partisane ne s'est établie que par étapes successives. On peut ainsi distinguer trois phases dans l'évolution des partis : la domination des parlementaires sur le parti ; l'équilibre relatif entre parlementaires et dirigeants du parti ; enfin la domination du parti sur les parlementaires. Elles correspondent chacune à un certain type de partis.

Cependant, des facteurs généraux paraissent capables de renforcer ou d'affaiblir la tendance impliquée par la structure interne du parti. Ainsi, la représentation proportionnelle, avec listes bloquées et inscriptions des candidats dans un ordre rigoureux, met naturellement les parlementaires sous la dépendance des dirigeants intérieurs, qui préparent les listes et déterminent l'ordre d'inscription. Le panachage atténue ce caractère, de même que le système majoritaire. Le scrutin uninominal entraîne au contraire une grande indépendance des élus, sauf en régime bipartisan, où l'obligation de se Présenter sous les couleurs de l'un ou l'autre des riveaux, qui donne à chacun une situation de quasi-monopole, replace le candidat sous la domination des comités.

DOMINATION DES PARLEMENTAIRES SUR LE PARTI

Le Parti radical-socialiste français fournit un bon exemple des méthodes employées pour assurer la prépondérance des Parlementaires dans le parti. Avant la réforme de 1955, siégeaient au comité exécutif, à titre de membres de droit, tous les sénateurs, députés, conseillers généraux et conseillers municipaux des villes de plus de 50 000 habitants : par rapport à eux, on peut estimer que les délégués élus des fédérations, plus leurs présidents et secrétaires généraux, étaient environ trois fois moins nombreux. Les élus du parti (nationaux et locaux) avaient donc une prépondérance absolue dans le comité ; parmi eux, les parlementaires proprement dits conservaient une influence dominante : moralement d'abord, Par le prestige qui les entourait ; mais numériquement aussi, à cause des règles du quorum, puisqu'il suffisait que 150 membres du comité soient présents pour qu'il délibère valablement (en 1936 il comptait 1 800 membres) ; parmi les Présents, la proportion de parlementaires était naturellement très grande. D'ailleurs, les délégués de province n'étaient pas convoqués à toutes les réunions. Il faut ajouter que le groupe Parlementaire était très indépendant du comité exécutif. Aucune règle précise n'existait en matière de politique générale, ni même de participation ministérielle. Quand certains congrès ont provoqué la démission des ministres radicaux (en 1928, lors de la participation au ministère Poincaré ; en 1934, lors de la participation au ministère Doumergue), ils ne l'ont point fait sous la pression de militants de base, dressés contre les parlementaires, mais sous l'influence d'une coterie de parlementaires dressée contre une autre, et d'accord avec la plupart des ministres radicaux à qui la décision du congrès servait de prétexte et d'alibi. Une tentative a été faite, au lendemain de l'autre guerre, pour donner une certaine influence aux militants sur le comportement du parti lors des crises ministérielles : sur la proposition du président du comité radical de Cadillac, en Gironde, on a décidé que le problème de la participation des parlementaires radicaux au nouveau cabinet serait examiné par une commission, dite « commission Cadillac », composée : 1° des groupes parlementaires ; 2° des membres du comité exécutif présents à Paris. Mais les parlementaires étaient presque toujours en majorité dans cette commission où ils faisaient la loi. Les nouveaux statuts du parti (1955), élaborés sous l'influence de P. Mendès France, se sont efforcés de donner plus d'influence aux militants et de réduire le rôle des parlementaires, sans grand succès.

Cette domination des parlementaires sur le parti lui donne une structure très décentralisée. Chaque député, étant très indépendant de ses collègues, dirige les comités locaux comme il l'entend. La direction centrale ressemble un peu à un roi féodal sans pouvoir ni prestige à l'égard des grands vassaux. La personnalité du « leader » du parti peut seule lui conférer une certaine autorité, toujours fragile. Le groupe parlementaire n'a pas de volonté propre, pas d'action commune, pas de discipline de vote. Dans les scrutins importants, il est exceptionnel de voir les députés radicaux adopter la même attitude : généralement, le groupe se scinde en trois, les uns votant « pour », d'autres « contre », et les derniers s'abstenant. La notion même de « groupe parlementaire » est parfois inconnue. Dans beaucoup de pays d'Europe continentale, la notion de groupe a pris naissance avec la proportionnelle : antérieurement on classait les députés suivant leurs tendances, d'une façon purement officieuse. À l'intérieur du Parti radical français, jusqu'en 1911, la situation fut encore plus curieuse ; ses députés se réunissaient à la Chambre en *deux* groupes différents, souvent rivaux : la gauche radicale et la gauche radicale-socialiste. Un certain nombre d'entre eux avaient d'ailleurs reçu l'investiture de l'Alliance démocratique (parti du centre) en même temps que celle du Parti radical. À partir du 1er janvier 1911, le comité exécutif décida la formation d'un groupe unique à la Chambre, sous le nom de Groupe du parti républicain radical et radical-socialiste. Mais les radicaux du Sénat continuèrent à donner à leur groupe le nom de Gauche radicale, et leur politique fut souvent différente de celle des radicaux de la Chambre. Ainsi, la domination parlementaire coïncidait avec une faible armature et une grande décentralisation.

On peut considérer cette coïncidence comme une règle générale. La domination parlementaire caractérise une certaine phase de l'évolution des partis, en même temps qu'une certaine structure sociale. Elle concerne surtout les partis de type ancien, fondés sur les comités, qui sont en même temps les partis de type « bourgeois », c'est-à-dire les partis conservateurs et modérés. L'intervention électorale et parlementaire constitue le but même de leur existence, leur unique raison d'être, la seule forme de leur activité. Tout leur effort se résume à faire élire le maximum de députés et à participer au pouvoir ou à l'opposition, par l'intermédiaire de ces députés. Il est donc naturel que ceux-ci occupent une position dirigeante dans le parti. Personne ne peut d'ailleurs la leur contester, sinon des candidats battus ou des rivaux à la candidature, c'est-à-dire des parlementaires en puissance.

Aucune hiérarchie du parti ne peut s'établir en dehors du domaine électoral et parlementaire : car elle ne reposerait sur rien. Les militants sont trop peu nombreux dans ces partis de cadres pour lui servir de base ; ils sont trop dépendants des élus, dispensateurs de faveurs et d'avantages ; ils sont trop respectueux des fonctions parlementaires et ministérielles. L'administration partisane est trop faible et trop élémentaire, d'autre part, pour donner naissance à une classe de bureaucrates. Enfin, l'accès au Parlement n'entraîne pas, dans ces partis bourgeois, le même déclassement de l'élu par rapport aux militants, qui se produit dans les partis socialistes où il tend à dresser la base « prolétarienne » contre les députés « embourgeoisés ». Seule l'autorité de l'argent pourrait mettre en balance celle des parlementaires. Mais on a vu que les bailleurs de fonds exercent rarement une action permanente sur la direction du parti. Ostrogorski notait fort justement, en décrivant le Parti conservateur anglais à la fin du XIX^{e} siècle, qu'ils abandonnaient cette tâche aux « petites gens ». Ils interviennent généralement à des moments précis, en vue d'objectifs spéciaux. Ils peuvent ainsi obtenir que les dirigeants du parti fassent agir celui-ci dans telle ou telle direction : mais ils ne leur substituent pas une véritable hiérarchie rivale ; ils ne dirigent pas eux-mêmes le parti. On ne peut les considérer comme de véritables rivaux des parlementaires.

Certes, ces règles générales supportent des exceptions. On rencontre parfois des tendances très nettes à la domination parlementaire dans des partis à base de sections, à structure forte et à centralisation poussée : le Mouvement républicain populaire en est un bon exemple. Ses militants sont assez nombreux pour permettre l'édification d'une hiérarchie intérieure distincte des parlementaires (qui pourrait s'appuyer également sur d'autres forces, par exemple sur les syndicats chrétiens ou sur les « équipes spécialisées » du parti) : de fait, cette hiérarchie existe. Mais les statuts du MRP prennent de grandes précautions pour éviter qu'elle ne joue le rôle fondamental dans la direction du parti : tout est mis en œuvre pour garantir la prépondérance des élus. Au comité national, les délégués des groupes parlementaires occupent officiellement le tiers des sièges (art. 32 des statuts) ; mais leur place réelle est beaucoup plus grande. On trouve, en effet, à côte des représentants officiels des groupes de l'Assemblée nationale et du Conseil de République : 1° le président et le secrétaire général du Mouvement (qui peuvent être parlementaires, et le sont en fait, le plus souvent) ; 2° les présidents des Assemblées parlementaires, s'ils sont

membres du Mouvement ; 3° les ministres en exercice et ceux qui occupaient ces fonctions lors du dernier congrès ; 4° deux élus locaux ; 5° des militants cooptés (qui peuvent être parlementaires) ; 6° des membres élus par le groupe de l'Assemblée de l'Union française « en nombre tel que ce groupe soit représenté, compte tenu de son effectif, dans la même proportion que les deux autres ». Nommés par le Parlement ou les assemblées locales, ces derniers ont une mentalité de parlementaires : réunis à eux, les parlementaires ont la majorité du comité ; les représentants des fédérations sont en minorité. Bien plus : si les parlementaires ne peuvent pas être choisis par elles comme délégués titulaires, ils peuvent l'être comme délégués suppléants ; leur présence à Paris donne à cette suppléance un caractère très efficace.

Dans la commission exécutive, organe permanent qui assure en fait la direction du parti, la prépondérance des élus est encore plus nette : contre 18 délégués des fédérations, on compte 12 parlementaires, plus les ministres en exercice ou cinq anciens ministres, plus le président et le secrétaire général du parti (souvent parlementaires, en fait) plus cinq membres cooptés (qui peuvent être parlementaires), plus deux membres du groupe de l'Assemblée de l'Union. La présence des ministres en exercice dans les deux organismes renforce d'ailleurs la puissance des parlementaires, à cause de leur prestige évident auprès des militants. On rapprochera ces dispositions statutaires de celles, exactement contraires, adoptées par le Parti chrétien social belge, où la qualité de ministre est incompatible avec la présence au Comité national (des dispositions analogues existent dans le Parti démocrate chrétien d'Italie). Cette prédominance parlementaire et ministérielle affaiblit beaucoup le dynamisme du MRP et le réduit à une sorte de radical-socialisme chrétien. Elle s'explique probablement par le décalage très grand entre les doctrines sociales avancées que professent les militants du Parti et le conservatisme général de ses électeurs. Pour garder ces derniers, il fallait empêcher que les premiers ne prennent la direction du parti et ne lui donnent une orientation assez marquée vers la gauche. Certes, cette opposition des militants et des électeurs, de la modération des uns et de l'intransigeance des autres, se rencontre dans tous les partis. Nulle Part, cependant, elle ne semble avoir revêtu un caractère si aigu ; nulle part non plus la disproportion des deux communautés n'était si grande. Ces particularités peuvent expliquer

l'influence exceptionnelle prise par les parlementaires dans la direction d'un parti de ce type.

Les partis politiques américains fourniraient l'exemple d'une exception contraire : un parti décentralisé à faible armature, reposant sur des comités, où les parlementaires ne jouent pas toujours un rôle de direction. Encore faut-il faire ici les distinctions indispensables. L'organisation des partis américains est très difficile à étudier à cause des différences locales, qui sont très grandes, et des différences de moment, qui le sont également. Les partis n'ont pas la même organisation dans l'État de New York que dans les montagnes Rocheuses, dans le Nord que dans le Sud. À l'intérieur d'un même État, l'organisation est différente à quelques années de distance, à cause d'un changement de personnalités dirigeantes. Quand le parlementaire (sénateur ou représentant — mais surtout sénateur) est le chef de la *machine* locale et fait figure de *boss*, il dirige effectivement le parti, et l'on peut parler d'une domination parlementaire. Au contraire, si la machine est dans les mains d'un *boss* non parlementaire les sénateurs et représentants dépendent étroitement de lui : le parti domine alors ses parlementaires. Le système des deux partis ou même de parti unique (dans les États du Sud, pour le Parti démocrate) aggrave d'ailleurs cette domination : la désignation du candidat dans le parti devient plus importante que l'élection. Le parti fait et défait les députés, comme dans un régime proportionnel. Le mécanisme des primaires a précisément été établi pour empêcher cette autorité des comités sur les candidats et les élus, et pour restituer à ceux-ci une certaine indépendance. Il ne semble pas qu'il y soit partout parvenu, spécialement dans les grandes villes et dans le Sud. On pourrait citer plusieurs cas où les primaires ont écarté des parlementaires sortants, malgré la confiance des électeurs, sous l'influence des dirigeants de la *machine* partisane.

L'évolution des partis britanniques dans la seconde moitié du XIX^{e} siècle permet de compléter ces quelques remarques sur la domination parlementaire : celle-ci coïncide alors avec une centralisation assez nette, contrairement à la règle générale. L'organisation intérieure des groupes parlementaires explique sans doute cette particularité. Les députés dirigeaient le parti ; mais les députés eux-mêmes étaient dirigés par leurs leaders et leurs *whips* : la discipline des parlementaires faisait la centralisation du parti. Certes, cette discipline n'était pas encore très rigoureuse ; bien supérieure malgré tout à celle de la plupart des autres

groupes parlementaires à la même époque. Cependant, aux alentours de 1880, l'autorité des parlementaires sur le parti fut battue en brèche, aussi bien chez les *whigs* que les *tories*, par le développement croissant des organisations de base et des hiérarchies intérieures. La crise éclata d'abord dans le Parti libéral, à la suite de transformations apportées dans sa structure par le système du caucus de Birmingham. En 1878, à Bradford, un conflit violent opposa le député sortant W.F. Forster, ancien ministre, qui représentait la ville au Parlement depuis dix-huit ans, au comité local du parti, à propos du paragraphe 15 des statuts locaux du caucus obligeant les candidats à assurer le comité qu'ils se soumettraient à ses décisions. Forster refusa. Dans tout le pays une vive controverse s'éleva, qui posa nettement le problème des rapports entre parlementaires et comités. Finalement, un compromis intervint, assez favorable au parti. En définitive, si Forster n'était pas mort au cours de la législature suivante, il n'aurait pas été représenté aux élections par le comité du parti.

À Newcastle, quelques années plus tard, le célèbre chef radical Cowen fut battu par le caucus. D'ailleurs, après la victoire libérale de 1880, le bureau central du parti invita les organisations locales à mettre à la raison les députés récalcitrants : mais le bureau central lui-même était pratiquement dirigé par les leaders parlementaires. En définitive, la réorganisation du Parti libéral renforça la centralisation plutôt qu'elle ne diminua l'influence des parlementaires : localement, l'autorité de chaque député sur le comité de sa circonscription fut diminuée ; nationalement, l'autorité des leaders sur les parlementaires le fut encore plus : la discipline du groupe devint plus sévère et plus rigoureuse. À propos du vote sur l'amendement Marriott (libéral récalcitrant), le ministère menaça de dissoudre la Chambre en cas de défaite, et prévint les libéraux prêts à suivre Marriott que leurs comités ne les représenteraient pas, s'ils ne se conformaient à la discipline du parti. Finalement, la plupart capitulèrent : cinq seulement suivirent Marriott (1882). Après la crise du *Home Rule*, les organisations libérales retombèrent entièrement sous l'autorité des leaders parlementaires.

Le Parti conservateur avait subi une crise analogue après les réformes réalisées par Randolph Churchill : en 1883, le conseil de l'Union, formé par les dirigeants des organisations du parti, réclama la dissolution du comité central, composé des *whips* et de quelques parlementaires qui disposait des fonds, s'occupait des candidatures et dirigeait en fait le parti. Après de

vaines négociations, le leader parlementaire, lord Salisbury, finit par expulser le conseil de l'Union du local qu'il occupait au quartier général du parti. Tout finit par un compromis : deux dirigeants intérieurs entrèrent dans le comité, à côté des parlementaires ; ils devaient s'occuper spécialement de la politique générale, des candidatures et des finances. Après l'effacement de Randolph Churchill, les leaders parlementaires reprirent la direction effective du parti. À la fin du siècle, la domination parlementaire était rétablie. Mais, à la même époque, le développement des partis socialistes allait la remettre en question dans tous les pays.

RIVALITÉ DES PARLEMENTAIRES ET DES DIRIGEANTS

L'histoire des partis britanniques à la fin du XIX^{e} siècle montre que le développement des structures partisanes engendre naturellement une rivalité entre les dirigeants intérieurs et les parlementaires. Plus l'organisation est grande, plus la rivalité est forte, plus s'affaiblit l'autorité des parlementaires au profit de l'autorité des dirigeants intérieurs. A la limite, on arrive aux partis communistes ou fascistes, où les parlementaires ne sont plus que des exécutants, sans aucun pouvoir sur la direction du parti. Les partis socialistes forment le type intermédiaire (beaucoup de partis démocrates-chrétiens ayant d'ailleurs une structure à peu près analogue) : officiellement, les parlementaires y sont subordonnés aux dirigeants ; pratiquement, ils conservent d'assez grandes prérogatives. On se trouve dans un état de tension, sinon d'équilibre, entre les dirigeants intérieurs et les parlementaires. On ne peut parler ni de domination du parti sur les parlementaires, ni de domination des parlementaires sur le parti : en fait, il s'agit plutôt d'une séparation des pouvoirs entre la direction intérieure et la direction parlementaire, et d'une rivalité permanente entre elles.

Les raisons de cette rivalité sont assez claires. La nature de l'organisation du parti joue un rôle prépondérant à cet égard. Il s'agit désormais de partis de masses, constitués sur la base de sections, dotés d'une armature forte et d'une administration importante. Ces différents caractères créent les conditions d'une hiérarchie intérieure. Celle-ci peut s'appuyer sur des militants nombreux, sur une bureaucratie puissante, sur des statuts rigides, pour lutter contre les parlementaires et prétendre à la direction effective du parti. Elle le peut d'autant mieux qu'une opposition naturelle se manifeste presque toujours entre les militants et les députés, pour des raisons sociales

et politiques à la fois, pas toujours avouées, pas toujours clairement senties même, mais toujours profondes et fortes. Socialement, les parlementaires s'embourgeoisent par rapport aux militants ouvriers. Un député ouvrier est toujours plus député qu'ouvrier — et devient de moins en moins ouvrier, et de plus en plus député, à mesure que le temps passe. « Vous mettrez : sorti du peuple », fait dire Robert de Flers au personnage d'une de ses comédies, parlementaire socialiste qui dicte à son secrétaire des notes biographiques pour le petit Larousse : « Et bien décidé à n'y rentrer jamais... », ajoute le secrétaire, à part soi. Le mot est drôle ; il est encore plus vrai. La grande masse des militants est sensible au niveau de vie matérielle des députés : les partis communistes le savent bien, qui s'insurgent avec démagogie contre toute augmentation des indemnités parlementaires. Plus encore que le chiffre des revenus, c'est pourtant le mode général d'existence qui sépare le parlementaire des militants. Par son milieu, par ses relations, par ses contacts, le député mène une vie typiquement bourgeoise. L'atmosphère générale du Parlement est une atmosphère bourgeoise. Plus profondément : le mode d'activité parlementaire est de nature proprement bourgeoise, si l'on admet la remarque d'Alain, qui voit dans l'action sur les hommes, par le moyen de la persuasion, le propre de la bourgeoisie.

Il faut ajouter que les militants se méfient beaucoup de la corruption possible des élus. Les constituants de 1791 (et les Anglais du XVII^{e} siècle) craignaient que le roi n'use des fonctions ministérielles pour s'attacher par des faveurs les députés populaires : ils lui interdisaient par conséquent de choisir ses ministres dans l'Assemblée. Les partisans d'aujourd'hui craignent que les parlementaires ne soient ainsi débauchés par les puissances financières, qu'ils imaginent occultes et formidables. D'où leur volonté de tutelle et de contrôle. D'où leur opposition sourde à la participation ministérielle, également : on passe du terrain social et financier sur le terrain politique, les deux étant étroitement mêlés. Les militants craignent à la fois la corruption politique des ministres et leur corruption financière, la première crainte étant plus avouée que l'autre et plus profonde à l'époque où les partis socialistes étaient révolutionnaires. Le problème de la « participation socialiste à un ministère bourgeois » a dominé les débats des congrès nationaux et de l'Internationale avant la guerre de 1914. Il était lié à la question plus générale du « réformisme » ou de la tactique révolutionnaire. En 1904, le congrès d'Amsterdam avait condamné le réformisme, ce qui impliquait une condamnation de la

participation : mais cette dernière n'était pas explicite. En France, la participation a été refusée par la SFIO jusqu'en 1936, mis à part la période de guerre et d'union sacrée. Ce refus de la participation traduisait le sentiment des militants : les parlementaires étaient généralement « participationnistes ». L'intérêt particulier et l'attrait pour le pouvoir ne sont pas seuls en cause, à cet égard : les députés admettaient la participation parce qu'ils penchaient vers le réformisme. Placés dans le cadre même de l'État, ils voyaient les lois susceptibles d'améliorer la condition ouvrière, et les moyens de les élaborer ; leurs fonctions mêmes de législateurs les portaient au réformisme plutôt qu'à la révolution : l'embourgeoisement se combine ici avec la déformation professionnelle.

Il se combine aussi avec le sentiment des volontés profondes de l'électeur. Car le conflit « militants-parlementaires » masque un conflit plus large et plus grave : « militants-électeurs ». Les premiers sont plus révolutionnaires que les seconds, qui ne le sont guère. Et les députés se trouvent naturellement portés à suivre les seconds plutôt que les premiers. Ce divorce des militants et des électeurs a été particulièrement accentué dans le Parti socialiste français entre 1919 et 1936, où le réformisme évident (et modéré) de ceux-ci s'opposait violemment au « révolutionnarisme » (purement verbal) de ceux-là. La tactique du « soutien sans participation », qui consistait à faire voter les députés socialistes pour les ministères bourgeois sans leur permettre d'y entrer, a traduit cet écartèlement des parlementaires entre leurs électeurs et leur parti. Il ne semble pas qu'elle ait protégé véritablement ce dernier contre le réformisme, et qu'elle lui ait conservé sa pureté révolutionnaire : mais beaucoup d'autres facteurs sont intervenus dans ce domaine.

Par quels moyens le parti s'est-il efforcé de maintenir ses députés dans la dépendance, de remplacer la domination parlementaire par une domination partisane ? D'abord, en restreignant leur nombre dans les organismes de direction. A l'origine des partis, ceux-ci étaient entièrement composés de parlementaires. Ensuite, quand l'organisation s'est perfectionnée et qu'une hiérarchie intérieure s'est développée, les parlementaires ont pris toutes les précautions pour conserver la majorité par rapport aux délégués des militants. Les partis socialistes ont essayé de renverser la proportion et de donner la majorité à ces derniers. En France, dans les premiers statuts de la SFIO, les parlementaires étaient représentés en corps au conseil national sans pouvoir dépasser le vingtième de ses membres ; aucun député ne

pouvait être individuellement délégué au conseil national ; aucun ne pouvait être membre de la commission administrative permanente. À partir de 1913, les parlementaires purent entrer à la CAP sans dépasser le tiers de son effectif. Aujourd'hui, il n'existe plus pour les députés de *numerus clausus* au conseil national, où ils peuvent être délégués par les fédérations ; mais ils sont toujours limités au tiers du comité directeur qui a remplacé l'ancienne commission administrative. Dans le Parti socialiste unitaire italien, la qualité de parlementaire est incompatible avec celle de membre de la direction du parti ; seul, le président du groupe parlementaire y siège avec voix consultative. Dans l'un et l'autre, cependant, les députés exercent une grande influence : il semble que les précautions statutaires prises contre les parlementaires soient d'autant plus précises et d'autant plus sévères que le danger de les voir exercer un rôle dirigeant est plus grand. Il semble aussi que ces précautions ne soient pas très efficaces. Dans d'autres partis, les statuts écartent simplement les ministres en exercice de la direction du parti. Ainsi, dans le Parti socialiste belge, les ministres ne peuvent être entendus par le bureau qu'avec voix consultative ; le membre du Bureau qui devient ministre n'a plus droit de siéger avec voix délibérative : il doit être suppléé pendant tout le temps de sa présence au gouvernement. Des dispositions analogues existent dans le Parti socialiste autrichien pour les membres du conseil national, du comité directeur et de la commission de contrôle. On a déjà signalé leur présence dans certains partis démocrates-chrétiens.

D'un autre côté, les partis socialistes ont essayé de subordonner les parlementaires aux organismes directeurs du parti, soit individuellement, soit collectivement. Chaque député est en principe soumis à l'autorité de sa fédération : en pratique, cette soumission demeure souvent illusoire. Le régime électoral joue à cet égard un rôle très important. Dans un scrutin uninominal, où les élections prennent un caractère individuel, où les circonscriptions revêtent facilement une allure de fief, dévoué à l'homme plutôt qu'à l'étiquette, la position locale des élus est très puissante et les comités partisans ne peuvent pas grand-chose contre eux : il faut leur maintenir l'investiture du parti, faute de perdre le siège. La subordination individuelle est très faible. Au contraire, dans un scrutin de liste, où le parti devient essentiel, où l'investiture de son comité peut décider du succès ou de la défaite, cette subordination est beaucoup plus forte. En régime proportionnaliste, avec bloquage des listes et présentation des candidats dans un ordre rigoureux, le pouvoir des comités atteint son point extrême.

La comparaison de la III^e^ République et de la IV^e^ en ses débuts est très instructive à cet égard. Mais le régime électoral est loin de constituer le seul facteur en jeu. Certains partis socialistes ont utilisé parfois une technique plus tard généralisée par les communistes : l'obligation pour les parlementaires de verser au parti l'intégralité de leur indemnité, ce dernier leur accordant en échange un traitement plus ou moins modeste. Ainsi, les députés deviennent les salariés du parti, ce qui les place en posture de dépendance. En 1890, le Parti ouvrier socialiste révolutionnaire, créé en France sous la direction d'Allemane, avait adopté un système de ce genre. Ses députés ne goûtèrent pas ce contrôle financier ; en 1896, tous les élus du parti se séparèrent de lui et créèrent « l'Alliance communiste » pour conserver leur liberté et leur indemnité.

Le signe le plus net de la subordination du député au parti demeure la discipline de vote : elle est de règle dans tous les scrutins importants. Un parlementaire qui ne s'y conforme pas risque l'exclusion. On pourrait citer d'assez nombreux exemples d'excommunication de ce genre, notamment dans le Parti travailliste britannique et dans le Parti socialiste français. La discipline de vote est d'ailleurs plus une conséquence de la subordination des parlementaires qu'un moyen de l'assurer : les députés suivent les directives de leur groupe parce qu'ils sont dépendants du parti, pour d'autres raisons (électorales, financières, etc.). Elle revêt d'autre part un caractère collectif. Chaque député doit voter suivant la décision arrêtée par le groupe, après discussion : mais le groupe lui-même n'est pas toujours libre de sa décision ; il doit se conformer à la politique générale du parti, telle que l'ont définie ses congrès et ses organismes directeurs. Ainsi, le groupe parlementaire, en corps, est subordonné au parti. En 1929, le groupe socialiste français (SFIO) accepta la participation ministérielle que lui offrait le président Daladier ; mais un conseil national, convoqué d'urgence par la commission administrative permanente, révoqua cette décision, et le groupe dut s'incliner. Cependant, cette subordination du groupe dépend essentiellement de la précision des directives qui sont adoptées par les congrès et les comités nationaux. Toute la tactique des parlementaires consiste à faire pression sur ceux-ci pour obtenir le vote de motions générales, qui laissent au groupe la plus grande marge d'autonomie.

Les militants réagissent souvent, en obligeant les parlementaires à se réunir en commun avec des « dirigeants intérieurs » quand il s'agit de prendre des décisions graves : participation ministérielle, vote sur la

confiance, position à l'égard d'une réforme importante, etc. Cette réunion peut se faire au sein du conseil national ou général, quand les parlementaires y siègent, soit en bloc, avec voix consultative (conseil général du Parti socialiste belge), soit par délégués avec voix délibérative (conseil national du Parti socialiste français). Elle peut se réaliser également par l'assistance d'un ou plusieurs délégués du bureau du parti aux séances du groupe parlementaire (partis socialistes italien, belge, etc.) ou prendre même la forme d'une commission de contact spéciale (conseil national travailliste et comité de liaison du *Labour,* commission de contact du Parti chrétien social belge). Il faut aussi mentionner le rôle des bureaux d'études, chargés de préparer les projets de réforme et les propositions de loi formulées par les députés du parti. Si ces bureaux dépendent de la direction du parti plus que du groupe parlementaire, et si le groupe est obligé de recourir à eux pour l'élaboration de ses textes, ils exercent sur lui une influence très importante, encore que peu souvent signalée. Le système est aussi très employé dans les partis où les députés sont réduits à une situation complètement subordonnée.

Théoriquement, l'ensemble de ces procédures devrait assurer une prépondérance très nette des dirigeants intérieurs sur les parlementaires. Pratiquement, ces derniers emploient diverses techniques, qui leur assurent une grande autorité de fait, de sorte qu'on aboutit à une direction bicéphale. Le premier moyen est le prestige que les députés tirent de leur fonction. Les militants se méfient des élus, mais ils les envient ; ils critiquent les ministres, mais ils sont flattés de les coudoyer dans les assemblées du parti. La notoriété des parlementaires est variable : mais elle demeure presque toujours plus grande que celle des dirigeants intérieurs, parmi les partisans. D'un autre côté, les parlementaires sont généralement plus habiles que les dirigeants intérieurs : mis à part quelques intellectuels et quelques passionnés, ceux-ci restent souvent assez médiocres. Habitués aux intrigues de couloirs, les députés parviennent souvent à manœuvrer ces adversaires moins bien armés. Cependant, ceux-ci peuvent se réfugier sur le terrain des principes, de l'intransigeance, de la pureté — démagogie qui plaît aux militants et qui gêne les députés : de sorte que le combat redevient égal. Mais les parlementaires conservent l'avantage sur le terrain local : par un mélange de prestige et de services rendus, *ils* exercent une influence dominante sur les comités du parti ; appuyés sur eux, ils peuvent résister à la direction centrale. Tout dépend en définitive du degré d'autorité de cette

dernière, et du degré de domination du parlementaire sur l'organisation locale : le régime électoral joue ici un rôle important, comme on l'a vu.

Mais la distinction des parlementaires et des dirigeants n'est pas si nette, et la confusion profite aux premiers. D'abord, les partis souffrent le plus souvent d'une pénurie de dirigeants intérieurs : ils trouvent encore des cadres subalternes, mais guère de chefs aux échelons supérieurs. Ceux qui ont l'étoffe nécessaire deviennent parlementaires : « l'absorption » constitue l'une des techniques les plus efficaces pour éviter la subordination. Beaucoup de dirigeants l'espèrent, qui sont des députés en puissance, naturellement portés à respecter le corps auquel ils rêvent d'appartenir. Nécessairement, cette pénurie oblige à confier à des parlementaires des fonctions de direction : d'où le développement sur une large échelle du système de « l'union personnelle », autre forme d'absorption, plus répandue que la première. Parfois, les statuts tâchent de lui imposer des limites ; mais celles-ci sont généralement très larges : nécessité fait loi. Ainsi, les députés se font-ils souvent nommer délégués aux congrès, représentants des fédérations dans les comités nationaux, membres des bureaux directeurs : non plus en tant que députés, mais à titre personnel. Or, des deux qualités réunies sur la tête de ceux qui pratiquent la double appartenance, l'expérience prouve que celle du parlementaire prédomine sur celle du dirigeant intérieur, dans les partis de ce type. L'union personnelle marque ici la prédominance des parlementaires.

Par ce système de poids et de contrepoids, on arrive à une rivalité permanente des parlementaires et des dirigeants intérieurs, représentant les militants. Les positions respectives des deux groupes varient suivent les partis et suivant les époques. D'une façon générale, les partis à structure syndicale résistent mieux que les autres à l'influence parlementaire : sans doute, parce que l'armature des syndicats permet de dégager une hiérarchie intérieure puissante, capable de rivaliser avec les députés et de refuser en même temps l'absorption et la double appartenance. Le *Labour* australien a donné le premier exemple d'un parti où les parlementaires étaient soumis à l'autorité des dirigeants intérieurs ; dans le *Labour* britannique la subordination des députés au parti et aux syndicats est assez nette malgré l'assouplissement des règles formelles de discipline depuis 1945. Au contraire, les partis socialistes latins donnent l'image d'une influence parlementaire très profonde. Cependant, le Parti socialiste démocrate allemand était très soumis à l'action des députés, bien qu'il s'appuyât sur un

mouvement syndical important ; de même, le Parti socialiste belge. Il est vrai que, dans les deux cas, il s'agissait d'un syndicalisme assez profondément subordonné au parti.

D'un autre côté, le vieillissement des partis paraît accentuer l'influence des parlementaires. On suit assez bien cette évolution à travers l'histoire du Parti socialiste français : la puissance des parlementaires était peu développée à l'origine, en face d'une très grande méfiance des militants à leur égard. À la veille de la guerre de 1914, déjà, cette puissance avait notablement augmenté, comme le montre la modification des statuts de 1913, ouvrant aux députés les portes de la CAP. Elle s'est accrue lentement entre 1919 et 1936, malgré l'opposition des militants à la participation. La prise du pouvoir l'a fait croître encore plus. Enfin, au lendemain de la guerre de 1939, le rôle des parlementaires paraît plus important que jamais. Sans doute, faut-il voir ici l'influence de l'embourgeoisement progressif du parti, depuis que le développement du communisme a réduit sa base ouvrière. Mais l'exercice du gouvernement semble avoir joué un rôle prépondérant : l'influence des ministres est beaucoup plus grande encore que celle des simples députés. Cet exemple paraît susceptible de généralisation : les mesures mêmes prises par certains partis pour limiter l'intervention ministérielle dans leur direction atteste la puissance de ce facteur.

DOMINATION DU PARTI SUR LES PARLEMENTAIRES

Avec les partis communistes et fascistes, la dernière étape de l'évolution est franchie : les parlementaires ne dirigent plus le parti, mais le parti dirige les parlementaires. Le deuxième congrès de l'Internationale communiste rappelait avec précision à chaque député du parti qu'il n'était pas « un législateur cherchant un langage commun avec d'autres législateurs, mais un agitateur du parti envoyé chez l'ennemi pour appliquer les décisions du Parti ». Et les faits coïncident ici avec la théorie.

Deux catégories de facteurs paraissent expliquer cette domination : les uns tiennent à la structure du parti, les autres lui sont extérieurs. Les facteurs extra-partisans n'ont qu'un rôle secondaire. On peut ici rappeler l'influence du régime électoral : le scrutin de liste et la représentation proportionnelle favorisent la domination du parti, et correspondent d'ailleurs très bien à la structure collective des partis communistes ou

fascistes. Signalons également les dispositions constitutionnelles qui obligent en certains pays le député exclu du parti à se représenter devant les électeurs, ou encore celles qui donnent aux groupes parlementaires, en corps, un rôle assez grand dans le fonctionnement des assemblées. Les facteurs intra-partisans gardent beaucoup plus d'importance. Ils consistent d'abord dans une série de procédés techniques qui permettent de renforcer l'obéissance des parlementaires. La vieille idée du traitement remis au parti a pris dans ce domaine une extension nouvelle. Les partis socialistes l'avaient utilisée surtout pour des motifs financiers : les parlementaires versaient une part de leur indemnité dans les caisses du parti, à titre de cotisation exceptionnelle. Dans les partis communistes, elle revêt au contraire une signification politique : il s'agit d'abord, comme l'avaient entrevu les allemanistes en France, de faire du député un véritable salarié du parti. Mais la manœuvre est encore plus subtile : le parti ne verse au député qu'un traitement modique, mais lui fournit des « avantages en nature » qui permettent de le contrôler. Les députés communistes n'ont pas de secrétariat personnel : ils utilisent les services du secrétariat du parti, qui peut ainsi surveiller de très près toute leur activité parlementaire dans ses plus petits détails. L'efficacité du système est très grande.

On accordera moins d'intérêt à la technique de la démission en blanc, malgré son caractère spectaculaire. Les candidats de certains partis doivent signer, avant leur élection, une lettre de démission sans date dont le parti se charge de remplir les blancs et d'assurer l'envoi en cas d'insoumission éventuelle de l'élu. D'autres doivent seulement prendre l'engagement d'honneur de se démettre de leurs fonctions en cas de rupture avec le parti (art. 16 des statuts de la SFIO, par exemple) : le terme « engagement d'honneur » avoue clairement le caractère purement moral du système. La démission en blanc n'est pas plus efficace. En fait, il est facile au député récalcitrant de dénoncer le système et d'invoquer le vice du consentement résultant de la violence ; les adversaires du parti, trop heureux de mettre ce dernier en difficulté, refuseront sans doute de tenir compte d'une démission extorquée. L'engagement écrit peut seulement écarter les candidats indépendants, et constituer une cérémonie propre à renforcer l'obéissance des autres. Mais les partis communistes et fascistes possèdent d'autres moyens plus sûrs pour aboutir aux mêmes résultats.

Plus importante est la technique du déracinement systématique. Il s'agit d'empêcher les députés de transformer en fiefs leurs circonscriptions et de

renforcer des attaches locales qui pourraient leur permettre de faire acte d'indépendance vis-à-vis du parti. Dans ce but, on prendra soin d'abord de choisir les candidats en dehors de la région qu'ils seront appelés à représenter ; on tournera résolument le dos au « localisme », si développé dans les autres partis à cause de sa rentabilité électorale. Le parti acceptera de perdre des suffrages pour garantir la fidélité de ses députés : il présentera un Breton en Périgord, bien qu'il sache qu'un Périgourdin aurait plus de chances. Le scrutin par listes bloquées permet d'ailleurs de tourner la difficulté : on place en tête les candidats déracinés, et on leur adjoint ensuite d'authentiques fils du terroir, aussi connus que possible, dont le caractère local aidera les premiers à passer. Mais ce premier déracinement ne suffit pas : les députés transplantés finissent vite par reprendre racine dans leur nouveau pays. Aussi convient-il de les faire changer souvent de circonscription, d'organiser une sorte de chassé-croisé qui évite toute acclimatation dangereuse pour la soumission au parti. Ce déracinement systématique n'est pas employé d'une façon générale. Les partis communistes ont notamment beaucoup d'autres méthodes pour éviter l'indépendance des élus. Comme ils savent l'importance très grande des attaches locales, non seulement au point de vue du rendement électoral, mais encore de l'influence générale du parti, ils ne dédaignent pas toujours le « localisme ». Avant-guerre, en France, certains députés communistes pouvaient ainsi faire figure de féodaux, par exemple Renaud-Jean.

On peut rapprocher du déracinement systématique l'élimination des personnalités. Le parti choisit généralement ses candidats parmi « les obscurs, les sans-grade », les gens qui n'ont pas de notoriété personnelle. Mettons à part le cas de ses propres leaders, encore qu'il confirme ce point de vue : car leur célébrité vient du parti, non d'eux-mêmes. Le Parti communiste compte dans plusieurs pays des écrivains, des artistes, des savants connus : il ne leur donne presque jamais des sièges parlementaires, à moins qu'il s'agisse de membres très anciens du parti, dont la fidélité a été mise très longtemps à l'épreuve. Certes, le caractère prolétarien du parti et sa volonté d'assurer aux ouvriers une place aussi large que possible dans sa représentation parlementaire pourraient être ici invoqués. Mais le Parti communiste n'est plus uniquement prolétarien, et les éloges hyperboliques qu'il décerne généralement à ses intellectuels justifieraient qu'une place leur soit faite à la Chambre. D'ailleurs, il donne parfois des sièges de députés à des écrivains, mais seulement aux plus médiocres et aux plus

obscurs : car les autres pourraient s'appuyer sur leur notoriété pour prendre une attitude relativement indépendante, et le parti serait fort gêné, soit qu'il les expulse, soit qu'il les conserve. Les personnalités sont donc promues au rôle de têtes d'affiches ; leur fonction est strictement publicitaire ; aucun poste de direction ne leur est confié dans le parti, ni aucun siège parlementaire.

La technique des bureaux d'études est également très utilisée par les partis fascistes ou communistes. Aucun projet déposé par un député n'émane directement de lui ; il est préparé par les spécialistes du parti, et le parlementaire est simplement chargé de le défendre. Ainsi, toute une portion de l'activité parlementaire est assurée directement par le parti. Celui-ci prend soin, d'un autre côté, de donner à ses députés une formation doctrinale très poussée. À l'intérieur de certains partis, on trouve de véritables « écoles de députés », où ceux-ci viennent se perfectionner dans la connaissance des principes du parti et recevoir en même temps des directives spéciales à leur qualité parlementaire. On a noté plus haut que certains stages dans les écoles nationales du Parti communiste français ont été spécialement réservés aux parlementaires. Le procédé présente le double avantage de préparer les députés à leur fonction et de leur faire clairement sentir en même temps leur situation dépendante par rapport au parti.

Enfin, l'union personnelle constitue le dernier procédé pour garantir la discipline des députés. L'arme a été retournée : instrument de la domination parlementaire dans les partis bourgeois et socialistes, l'union personnelle est ici devenue l'instrument de la domination du parti. Au lieu que des parlementaires accèdent à des postes de direction dans le parti, ce sont les dirigeants du parti qui prennent des sièges parlementaires. Cela signifie que la solidarité partisane est plus forte que la solidarité parlementaire. Alors, les dirigeants intérieurs peuvent utiliser le prestige que confère la qualité de député ou de ministre pour renforcer leur propre autorité dans le parti : les fondements mêmes de la puissance parlementaire se disloquent. Ce retournement est rendu possible par l'atmosphère générale du parti : c'est elle qui donne, en définitive, la plus profonde explication de l'obéissance des députés, beaucoup plus que ces divers moyens techniques, dont le rôle demeure secondaire. Il faut insister d'abord sur la discipline du parti et sur le respect qu'il développe de façon systématique à l'égard de ses chefs supérieurs. A l'intérieur des partis communistes, le bureau politique et le comité central ont un prestige considérable. Tout est mis en œuvre pour

accroître l'obéissance à leur égard, en soulignant leur compétence, leur valeur et leur importance. Au contraire, les parlements bourgeois sont un objet de mépris et de dérision, de sorte que la qualité de député n'est pas entourée de prestige. Pour un communiste, il est bien évident qu'un membre du comité central est beaucoup plus important qu'un membre du groupe parlementaire. Quand un dirigeant réunit les deux fonctions sur sa tête, c'est évidemment la première qu'il considère, lui-même formé dans la mentalité du parti, lui-même persuadé que le Parti (avec une majuscule) est bien supérieur aux parlements bourgeois, qu'une dignité dans le parti est plus éminente qu'un poste de député.

L'orientation générale du parti renforce ce sentiment. L'action électorale et parlementaire n'y joue qu'un rôle très secondaire, comme on l'a vu. Les députés du parti sont des combattants engagés sur des fronts de moindre importance (sauf dans certaines périodes, où l'action politique légale est mise provisoirement au premier rang, pour des motifs stratégiques : mais personne, dans les cadres du parti, ne s'illusionne sur ce caractère provisoire). Les parlements ne sont utilisés généralement que comme tribunes servant à l'agitation et à la propagande ; les députés sont donc confinés dans un pur rôle d'agitateurs, comme l'exprime bien la résolution précitée de l'Internationale. On peut en rapprocher cette consigne donnée en 1924 par le bureau politique du Parti communiste français : « Les élus doivent déposer des projets purement démonstratifs, conçus non en vue de leur adoption, mais pour la propagande et pour l'agitation. » Dans les assemblées, par conséquent, les députés communistes se séparent nettement des autres ; ils demeurent à l'écart de la camaraderie générale et de l'esprit de solidarité parlementaire : ils ressemblent un peu à des étrangers campés dans une nation hostile. Robert de Jouvenel disait : « Il y a plus de ressemblance entre deux députés de partis différents qu'entre un député et un militant du même parti. » Le mot ne s'applique pas aux députés communistes : ils sont proches des militants, ils sont éloignés des autres députés. Quand ils deviennent ministres, rien d'essentiel n'est changé : le parti explique aux militants que ses ministres sont avant tout des représentants du parti, qui font dans le ministère la politique du parti, et qu'ils ne doivent pas être confondus avec les ministres bourgeois ou socialistes. C'est enlever à la fonction ministérielle l'essentiel de son prestige. Il ne semble pas que l'épreuve du pouvoir ait sensiblement « embourgeoisé » les dirigeants du parti en 1945-1946 en France. Il ne

semble pas que les ministres ou anciens ministres jouissent dans le parti d'un prestige spécial.

La domination sur les parlementaires est le résultat de la structure générale du parti et de son orientation d'ensemble, beaucoup plus que de procédés techniques particuliers. Aussi, les partis communistes ou fascistes peuvent-ils délibérément négliger certains d'entre eux. Dans le Parti communiste français, par exemple, nulle limitation n'est posée à l'entrée des parlementaires dans les organes directeurs ; aucun *numerus clausus* n'est établi, contrairement à la pratique des partis socialistes. Les parlementaires peuvent avoir la majorité dans les bureaux et les comités : cela n'a pas d'importance, parce qu'il ne s'agit plus de véritables parlementaires, parce que leur qualité de dirigeants intérieurs prédomine sur celle de député, parce que le Parti communiste constitue une communauté assez puissante et assez homogène pour ramener à l'unité tous les éléments qui le composent. La lutte contre les parlementaires semble bien n'exister que dans les partis vulnérables à leur action. Les autres n'ont pas à combattre un adversaire qui n'existe pas.

II

Les systèmes de partis

Sauf dans les États à parti unique, plusieurs partis coexistent dans un même pays : les formes et les modalités de cette coexistence définissent le « système de partis » du pays considéré. Deux séries d'éléments composent cette définition. D'abord, les similitudes et les disparités qu'on peut relever dans les structures intérieures de chaque parti composant le système : on distinguera les systèmes de partis centralisés et de partis décentralisés, de partis totalitaires et de partis spécialisés, de partis souples et de partis rigides, etc. En second lieu, la comparaison des divers partis permet de déterminer des éléments nouveaux d'analyse, inexistants pour chaque communauté partisane isolée : le nombre, les dimensions respectives, les alliances, la localisation géographique, la répartition politique, etc. Un système de parti se définit par un certain rapport entre tous ces caractères. Comme on a déterminé divers types de structure, il s'agit de déterminer certains types de systèmes. L'opposition du parti unique, du *two-party system* anglo-saxon et du système multipartisan est classique ; beaucoup d'autres directions se superposent à celle-là et se combinent avec elle : système de partis indépendants ou d'alliances, de partis équilibrés ou de partis dominants, de grands ou de petits partis, de partis stables ou instables, d'évolution vers la gauche (sinistrisme) ou d'immobilité, etc.

Les systèmes de partis sont le résultat de facteurs nombreux et complexes, les uns propres à chaque pays, les autres généraux. Parmi les premiers, on peut citer la tradition et l'histoire, les croyances religieuses, la composition ethnique, les rivalités nationales, etc. L'opposition des républicains et des démocrates aux Etats-Unis se rattache à la rivalité de Jefferson et d'Hamilton à la convention de Philadelphie ; la dispersion de la droite française et l'existence du Parti radical découlent de la situation politique entre 1875 et 1900 ; la persistance des partis agraires en Scandinavie remonte au milieu du XIX^{e} siècle, où les campagnes démocratiques s'opposaient à la noblesse conservatrice des villes. La question de l'école laïque et de l'école religieuse a directement engendré le système de partis belges du XIX^{e} siècle, la rivalité de la « droite » et de la « gauche » françaises, qui persiste toujours à travers des divisions plus modernes, les divisions de la droite hollandaise en Parti catholique, Parti anti-révolutionnaire et Parti chrétien historique. En Autriche-Hongrie d'avant 1914 et en Tchécoslovaquie d'avant 1938, le système de partis reflétait les diversités ethniques et les haines de races ; également, le tripartisme anglais de la fin du XIX^{e} siècle, où les Irlandais altéraient le

dualisme traditionnel ; aussi l'opposition actuelle des partis sud-africains. En Suède et en Norvège, la rivalité des partis a été dominée longtemps par le problème de l'unité et de la scission entre les deux pays ; en Irlande, l'attitude à l'égard de la Grande-Bretagne a joué un grand rôle dans les premières divisions partisanes.

Les facteurs généraux, communs à tous les pays, sont au nombre de trois, principalement : facteurs socio-économiques, facteurs idéologiques, facteurs techniques. Les premiers concernent essentiellement l'influence de la structure des classes sociales sur les partis politiques : il n'est pas douteux que cette influence est très grande. On peut décrire la division des partis européens au XIX^{e} siècle entre conservateurs et libéraux, comme l'opposition de l'aristocratie foncière et de la bourgeoisie commerçante, industrielle et intellectuelle ; l'apparition des partis socialistes, au début du XX^{e} siècle, coïncide avec l'entrée de la classe ouvrière dans la vie politique ; etc. Il y a cependant des exceptions : les partis américains ne correspondent pas à des classes déterminées ; et aucun parti n'a une composition sociale absolument homogène. Dans une certaine mesure les idéologies politiques correspondent elles-mêmes à des positions de classes. Mais cette correspondance n'est ni générale, ni absolue : les idéologies ne sont jamais de simples « épiphénomènes » par rapport à la structure socio-économique ; et certaines n'ont que des rapports indirects et secondaires avec la situation de classe.

Le facteur technique essentiel est le régime électoral : c'est lui qui sera particulièrement étudié dans ce livre. On a déjà noté son influence sur certains aspects de la structure de partis : même en ce domaine, il constitue un élément du système de partis, puisque le mode de scrutin oriente dans le même sens les structures de tous les partis d'un pays. Sur le nombre, la dimension, les alliances, la représentation, son action est importante. Inversement, le système de partis joue un rôle capital sur le régime électoral : le dualisme favorise l'adoption d'un scrutin majoritaire à un tour, l'existence de partis à structure de *Bund* en écarte, la tendance naturelle aux alliances s'oppose à la représentation proportionnelle, etc. En définitive, système de partis et système électoral sont deux réalités indissolublement liées, parfois même difficiles à séparer par l'analyse : l'exactitude plus ou moins grande de la représentation politique, par exemple, dépend du système électoral et du système de partis, considérés comme éléments d'un même complexe, rarement isolables l'un de l'autre. On peut schématiser

l’influence générale du mode de scrutin dans les trois formules suivantes : 1° la représentation proportionnelle tend à un système de partis multiples, rigides, indépendants et stables (sauf le cas de mouvements passionnels) ; 2° le scrutin majoritaire à deux tours tend à un système de partis multiples, souples, dépendants et relativement stables (dans tous les cas) ; 3° le scrutin majoritaire à tour unique tend à un système dualiste, avec alternance de grands partis indépendants. Mais ces propositions très générales définissent seulement des tendances de base ; elles sont loin d’englober toutes les influences du régime électoral sur les systèmes de partis. On les retiendra seulement à titre de première orientation d’ensemble.

On a choisi d’analyser avec plus de détails cette influence des régimes électoraux, parce qu’elle a été très peu étudiée jusqu’à l’apparition de ce livre (1951) : il fallait combler une lacune. Mais cela ne signifie pas qu’on l’ait jamais considérée comme plus importante que les autres. En fait, l’action des systèmes de scrutin pourrait être comparée à celle d’un frein ou d’un accélérateur : tel régime électoral facilite la multiplication des partis, engendrée par l’action d’autres facteurs ; tel autre régime lui fait obstacle ; etc. Mais les modes de scrutin ne jouent pas un rôle proprement moteur : ce sont les réalités nationales, les idéologies, et surtout les structures socio-économiques qui ont en général l’action la plus décisive à cet égard.

1

Le nombre des partis

L’opposition du pluralisme et du parti unique est tombée dans le domaine public : on n’est pas loin d’y voir le critère politique qui distingue les deux mondes, celui de l’Est et celui de l’Ouest. En quoi l’on se trompe, car le parti unique fonctionne en Espagne, dans plusieurs États de l’Amérique latine et dans quelques portions du territoire des États-Unis, au lieu que le pluralisme continue à exister officiellement dans l’Allemagne orientale et dans certaines démocraties populaires. Dans ses grandes lignes, cependant, la coïncidence demeure exacte entre régime totalitaire et parti unique, démocratie et pluralisme. Par rapport à cette antithèse, l’opposition du bipartisme et du multipartisme revêt évidemment une moindre importance : on comprend qu’elle ait été longtemps négligée, et qu’elle soit encore moins connue. Cependant, son caractère fondamental n’est pas discutable.

Comparons le régime de l’Angleterre et celui de la IV^{e} République française. Certains voient leur différence essentielle dans la forme de l’exécutif et opposent le prestige du monarque britannique à l’effacement du président français ; ils oublient que le chef de l’État ne joue jamais qu’un rôle très secondaire dans un système parlementaire : le président « préside et ne gouverne pas », tout comme le roi « règne et ne gouverne pas ». D’autres sont plus frappés par l’opposition dans la structure du Parlement, et font bénéficier le bicamérisme anglais de toutes les vertus qu’ils refusent au monocamérisme français ; ils se laissent abuser par l’apparence, sans voir que la Chambre des lords n’a plus beaucoup de pouvoirs depuis 1911, que son influence est presque toute morale et qu’elle tend à rejoindre dans le néant notre infortuné Conseil de la République. Les plus savants soulignent que le cabinet britannique possède à tout moment le droit de dissoudre les Communes alors que le gouvernement français est plus désarmé vis-à-vis de l’Assemblée nationale : la menace d’une dissolution serait le moyen fondamental d’empêcher les crises ministérielles. Cette explication est retenue par quelques Anglais eux-mêmes, qui reprochent

aux Français d'avoir adopté le « moteur » parlementaire en oubliant d'y mettre le « frein ». Bien qu'elle soit plus proche de la vérité que les précédentes, elle demeure encore très insuffisante : le cabinet anglais n'use pratiquement jamais de la dissolution pour faire pression sur le Parlement afin d'éviter un vote de défiance ou d'en éluder les conséquences, pour la bonne raison qu'un tel vote est presque toujours impossible, parce qu'un seul parti détient la majorité absolue. Et voici qu'apparaît en pleine lumière la différence fondamentale qui sépare les deux systèmes : le nombre des partis. Là, deux partis seulement partagent en pratique les sièges parlementaires : l'un d'eux assure la totalité du gouverne ment, l'autre se borne à exprimer librement les critiques de l'opposition ; un cabinet homogène et puissant dispose d'une majorité stable et cohérente. Ici, la coalition de plusieurs partis, différents par leurs programmes et leur clientèle, est nécessaire pour constituer un ministère, qui demeure paralysé par ses divisions internes aussi bien que par la nécessité de maintenir à grand-peine l'alliance fragile qui définit sa majorité parlementaire.

Le dualisme des partis

Distinguer le dualisme et le multipartisme n'est pas toujours facile, à cause de l'existence de petits groupes à côté des grands partis. Aux États-Unis, par exemple, on trouve quelques pygmées derrière les deux géants démocrate et républicain : Parti travailliste, Parti socialiste, Parti des fermiers, Parti prohibitionniste, Parti progressiste. Dans certaines législatures d'État ou assemblées municipales, l'un ou l'autre prend parfois une grande influence : dans le Minnesota, par exemple, le Parti agraire *(Farmer-Labor)* a réduit les démocrates à la position d'un troisième parti, relativement faible ; dans le Wisconsin, le Parti progressiste de La Follette a possédé souvent la première place ou la seconde ; à New York, le Parti travailliste fit élire cinq membres du conseil de la Cité en 1937 et cinq à la Législature d'État. Ils obtiennent même fréquemment quelques sièges au Congrès, à la Chambre des représentants surtout, mais même au Sénat (cf. fig. 32). Cependant, la disproportion évidente entre eux et les grands partis traditionnels, en même temps que leur caractère éphémère et local, permet de considérer le système américain comme typiquement dualiste.

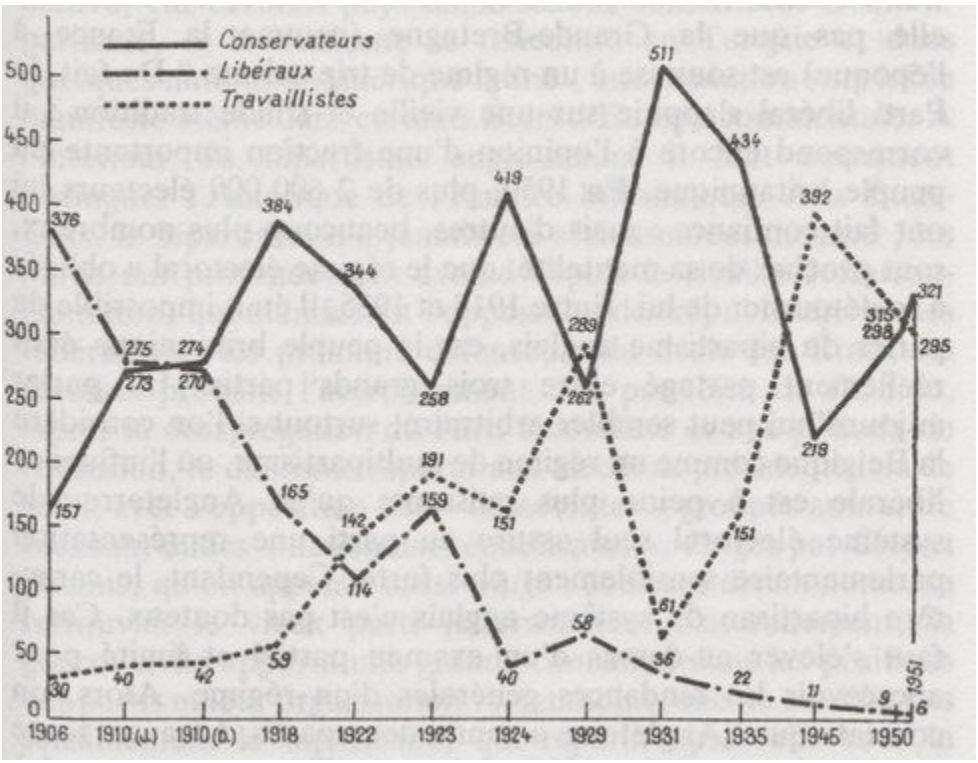


Fig. 24. *Le retour au dualisme en Grande-Bretagne* (Les nationalistes irlandais ont été omis entre 1906 et 1918.)

En Angleterre, le problème est plus délicat. Une publication du ministère français de l'Information en 1945 n'affirmait-elle pas que la Grande-Bretagne (comme la France à l'époque) est soumise à un régime de tripartisme ? De fait, le Parti libéral s'appuie sur une vieille et solide tradition : il correspond encore à l'opinion d'une fraction importante du peuple britannique. En 1950, plus de 2 600 000 électeurs lui ont fait confiance : mais d'autres, beaucoup plus nombreux, sont proches de sa mentalité, que le régime électoral a obligés à se détourner de lui. Entre 1918 et 1935, il était impossible de parler du bipartisme anglais, car le peuple britannique était réellement partagé entre trois grands partis. En parler aujourd'hui peut sembler arbitraire, surtout si l'on considère la Belgique comme un régime de multipartisme, où l'influence libérale est à peine plus puissante qu'en Angleterre : le système électoral seul assure au parti une représentation parlementaire sensiblement plus forte. Cependant, le caractère bipartisan du système anglais n'est pas douteux. Car il faut s'élever au-dessus d'un examen partiel et limité pour apercevoir les tendances générales d'un régime. Alors, on constate que l'Angleterre a

connu deux partis, à travers toute son histoire, jusqu'en 1906 où le travaillisme a commencé à manifester sa puissance ; que, depuis 1918 et surtout 1924, a été entamé un processus d'élimination du Parti libéral qui tend à reconstituer un nouveau dualisme et paraît présentement sur le point de s'achever, les libéraux étant réduits à 1,44 % des sièges parlementaires (fig. 24). Si l'on rapproche cette évolution de celle des autres pays du Commonwealth, la ressemblance générale est assez frappante. Au contraire, la différence est nette avec la Belgique où le Parti libéral, bien que faible, occupe une position à peu près stable depuis 1918.

LES TYPES DE DUALISME

On considère en général le bipartisme comme un phénomène spécifiquement anglo-saxon. Cette vue n'est qu'approximative, car certains pays anglo-saxons connaissent le multipartisme, et le dualisme se rencontre en Turquie et dans quelques nations d'Amérique latine ; une évolution vers lui se manifeste même dans certains États d'Europe continentale. À l'intérieur du bipartisme anglo-saxon, il faut nettement distinguer l'Amérique de l'Empire britannique. Aux États-Unis, le bipartisme n'a jamais été sérieusement menacé ; les partis ont profondément évolué depuis la rivalité Jefferson-Hamilton, qui manifestait l'opposition des républicains et des fédéralistes, les premiers défenseurs du droit des États, les seconds prônant l'accroissement des pouvoirs de l'Union. Après la désagrégation du Parti fédéraliste et une période de confusion, le dualisme reparut aux élections présidentielles de 1828, avec l'opposition des « démocrates » groupés autour de Jackson, et des « nationaux-républicains », dirigés par Clay et Adams, qu'on appelait aussi *whigs* : sous ces divers noms, se retrouvait le vieux parti jeffersonnien. Naturellement, la guerre civile apporta une grande confusion dans les positions des partis et leur organisation : néanmoins, elle ne modifia pas sensiblement le bipartisme, qui reparut après elle sous la forme « républicains-démocrates ». Bien des fois, au cours de l'histoire des États-Unis, des tentatives de « troisième parti » ont été faites : toutes ont échoué ou n'ont engendré que de petits partis, éphémères et locaux[61]. Dans les pays du Commonwealth britannique, au contraire, l'opposition traditionnelle des *tories* et des *whigs*, des conservateurs et des libéraux, a traversé une crise profonde au début du XX^{e} siècle où la croissance des partis socialistes a fait naître un tripartisme.

On a pu se demander si ce dernier système n'allait pas s'établir de façon définitive. Cependant, le bipartisme a fini par triompher, soit par l'élimination du Parti libéral, soit par la fusion entre conservateurs et libéraux. À la différence des États-Unis, un « troisième parti » a donc réussi : mais sa réussite a précisément consisté à le faire devenir « deuxième parti », par l'élimination d'un des partis en place. En Australie et au Canada, cependant, le bipartisme n'est pas rétabli : on compte trois grands partis dans la première, quatre dans le second.

Dualisme anglais et dualisme américain s'opposent également quant à la structure des partis. En Angleterre, celle-ci repose sur une assez grande centralisation, moins forte chez les conservateurs que chez les travaillistes, mais infiniment plus forte qu'outre-Atlantique. Aux États-Unis, les comités sont très largement indépendants les uns des autres : les *captains* et les comités des *precincts* sont reliés aux comités des comtés ; ces derniers subissent l'autorité des leaders et des comités de l'État ; mais, au-dessus des États, il n'y a pratiquement plus rien, les pouvoirs des leaders et des comités nationaux étant extrêmement faibles. La différence est saisissante avec la Grande-Bretagne, où le centre conserve la haute main sur les finances du parti et se réserve le droit de ratifier les candidatures proposées par les comités locaux ; dans les Dominions, le degré de centralisation varie, sans jamais tomber au niveau des États-Unis. On rappellera enfin que les partis américains ne reposent sur aucune base idéologique ou sociale, qu'ils renferment en eux des éléments et des doctrines absolument hétérogènes, qu'ils constituent essentiellement des machines à conquérir des postes administratifs et politiques et à désigner des candidats dans des « pré-scrutins » qui ont souvent plus d'importance que le scrutin véritable ; les partis britanniques sont plus proches au contraire de la notion classique de parti politique.

En Amérique latine, une tendance au bipartisme est généralement perceptible, le plus souvent contrariée et déformée par les révolutions, les coups d'État, les manipulations électorales et les luttes de clans qui caractérisent la vie politique de ce continent. En Uruguay, cependant, le dualisme s'est maintenu à peu près intact : les deux partis datent de la guerre civile de 1835 ; ils ont conservé leurs anciens noms (Parti *colorado* et Parti *blanco)* fondés sur la couleur des emblèmes alors adoptées ; ils sont divisés intérieurement en factions, mais celles-ci vont rarement jusqu'au schisme. Un système électoral ingénieux permet d'ailleurs à chaque faction

(sublema) de présenter son candidat pour la présidence et les hautes fonctions électives, le total obtenu par l'ensemble des factions d'un même parti *(lema)* étant porté au compte du candidat de la plus forte : en 1950, par exemple, les *colorados* présentèrent trois candidats ; le plus favorisé, M. Martinez Trueba, fut élu, le total des voix obtenues par lui et ses deux concurrents *colorados* étant supérieur à celui des suffrages portés sur le candidat *blanco.* Cependant, une faction du parti *blanco* a fait scission en 1941 sous le nom de Parti blanc indépendant : elle possède actuellement très peu de députés (moins de 10 %). En Turquie, le régime du parti unique a pris fin en 1945, avec la création du Parti démocrate par M. Celai Bayar : les élections de 1946 furent bipartisanes ; mais les pressions de l'administration réduisirent considérablement la représentation démocrate. En 1948, une scission se produisit dans ce dernier, d'où naquit le Parti de la nation, groupé autour du vieux maréchal Tchakmak. Aux élections libres de 1950, le Parti démocrate remporta une écrasante victoire, réunissant 55 % des suffrages exprimés et 408 sièges contre 39 au Parti républicain du peuple (mais près de 40 % des suffrages) ; le Parti de la nation n'obtint qu'un seul député. Actuellement la Turquie est soumise à un régime dualiste.

Telle est la répartition géographique du bipartisme. On voit qu'il est absent de l'Europe continentale. À l'heure actuelle, cependant, deux pays manifestent une tendance assez marquée vers lui : l'Allemagne et l'Italie. Sous l'apparence d'un multipartisme, la lutte politique se circonscrit entre deux grandes formations disproportionnées par rapport aux autres : partis socialiste et démocrate-chrétien en Allemagne ; partis communiste et chrétien-démocrate en Italie. La faiblesse du Parti communiste dans la première, les divisions socialistes et la « colonisation » du groupe Nenni par le PC dans la seconde, l'impuissance de la droite dans les deux, ont engendré cette situation politique assez exceptionnelle dans des nations qui avaient jusque-là vécu sous un régime de partis multiples, avant de tomber dans une dictature à parti unique. Il est assez curieux de rapprocher cet exemple de la situation turque : certes, les caractères de la dictature sont profondément différents dans l'un et l'autre cas, de même que les circonstances de sa chute et que la situation politique antérieure. Il reste que, dans tous ces pays, la suppression du parti unique a engendré des tendances dualistes : on peut se demander dans quelle mesure ce fait découle du caractère naturel du bipartisme, qui sera plus loin défini.

Si l'on considère l'extension du dualisme dans le temps, après l'avoir décrite dans l'espace, on constate que trois types différents se sont succédé depuis le XIX^{e} siècle. Le suffrage censitaire a d'abord engendré un bipartisme « bourgeois », caractérisé par l'opposition des conservateurs et des libéraux, dont l'infrastructure sociale et idéologique était assez variable suivant les pays. En général, les conservateurs s'appuyaient surtout sur l'aristocratie et la paysannerie ; les libéraux, sur la bourgeoisie commerçante, industrielle et intellectuelle des villes. Cependant, cette distinction sommaire demeure très approximative : la ligne de démarcation pratique est beaucoup plus compliquée et nuancée. Dans certains pays, par exemple en Scandinavie, l'aristocratie conservatrice était groupée dans les villes ; aussi les tendances libérales se manifestèrent d'abord dans les campagnes ; plus exactement, un libéralisme agraire se dressa contre un libéralisme urbain plus intellectuel et industriel, ce qui infléchit vers le tripartisme la tendance dualiste fondamentale. Au point de vue doctrinal, les conservateurs prônaient l'autorité, la tradition, la soumission à l'ordre établi ; les libéraux, individualistes et rationalistes, se réclamaient des révolutions américaine et française, et des idées de liberté et d'égalité qu'elles avaient lancées dans le monde : mais beaucoup d'entre eux se montraient timides à l'égard du suffrage universel et surtout des transformations sociales réclamées par les classes ouvrières. Dans les pays protestants, le bipartisme ne se compliquait pas d'oppositions religieuses, sauf exceptions ; dans les pays catholiques, la liaison de fait entre le clergé et l'Ancien Régime donnait au conservateur l'allure d'un parti soutenu par l'Église et rejetait les libéraux dans l'anticléricalisme : la lutte politique est devenue parfois une lutte religieuse, très vive en particulier sur le terrain de l'école (exemples de la France et de la Belgique).

Dans la seconde moitié du XIX^{e} siècle, le développement du radicalisme a paru compromettre ce bipartisme : mais il s'agissait plutôt d'une division intérieure des libéraux, dont les éléments modérés voyaient grandir en face d'eux une tendance de gauche. La plupart du temps, celle-ci demeura dans le parti ou le réintégra ou s'éteignit ; cependant, un Parti radical durable se sépara des libéraux aux Pays-Bas en 1891, au Danemark en 1906 ; en France, la création du Parti radical en 1901 correspond à une situation différente. Au contraire, le développement du socialisme a provoqué l'altération générale de ce premier système bipartisan. Dans certains pays, il fut longtemps freiné par le suffrage restreint, de sorte que le dualisme se

maintenait encore au Parlement, alors que trois Partis fonctionnaient dans la nation : le suffrage étant souvent Plus large sur le plan communal et local, des élus socialistes Pénétraient dans les mairies et les municipalités, sans pouvoir entrer dans les Chambres (sinon en très petit nombre). La coïncidence est ainsi fréquente entre l'établissement du suffrage universel (ou l'élargissement du suffrage restreint) et l'apparition des partis socialistes sur le plan parlementaire. En Belgique, la loi électorale de 1894 fait entrer 28 socialistes à la Chambre, remplaçant le bipartisme traditionnel par un tripartisme, et rejetant les libéraux en troisième position ; aux Pays-Bas, les premiers députés socialistes apparaissaient avec l'application de la loi Van Houten (qui fait passer le nombre des électeurs de 295 000 à 577 000) ; en Suède, la loi électorale de 1909 double la représentation social-démocrate au Riksdag. Ailleurs (Allemagne, Angleterre, France, Norvège, etc.), le suffrage universel existant avant l'éclosion du socialisme, celui-ci a donc pu se développer sans à-coup.

La naissance des partis socialistes constitue un phénomène à peu près général en Europe et dans les dominions britanniques à la fin du XIX^{e} et au début du XX^{e} siècle. Cependant, le bipartisme n'a pas été détruit partout. À dire vrai, un seul des pays où fonctionnait antérieurement un système dualiste n'a pu le rétablir : la Belgique, à cause de la réforme électorale de 1899. Partout ailleurs, le bipartisme a subi seulement un temps d'éclipse plus ou moins long, pour renaître ensuite sous une forme nouvelle, à peu près conforme au schéma de la lutte des classes dans la doctrine marxiste : opposition d'un parti bourgeois et d'un parti socialiste. Le premier résulte parfois d'une fusion entre les deux partis anciens, conservateur et libéral ; c'est le cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Dans d'autres pays, le Parti conservateur est resté seul en face du socialiste, les libéraux étant éliminés (Angleterre) ; mais l'inverse ne s'est pas produit (conservateurs éliminés au profit des libéraux). Ce dernier trait s'explique assez naturellement : les libéraux avaient alors appliqué l'essentiel de leur programme et se trouvaient donc confinés dans une position conservatrice ; l'apparition d'un parti socialiste leur faisait naturellement perdre une partie de leur clientèle de gauche, tandis que la peur des « rouges » en rejetait une autre vers les conservateurs ; enfin, la technique du scrutin majoritaire (qui fonctionnait précisément dans les pays en question) est naturellement défavorable au parti central.

Il s’agit plutôt d’un bipartisme « conservateurs-travaillistes » que « conservateurs-socialistes ». Ce nouveau dualisme s’est seulement établi dans les pays à partis socialistes à base syndicale, à structure indirecte, à faible contenu doctrinal, à tendance réformiste et non révolutionnaire. Le dernier trait est essentiel : un dualisme ne peut se maintenir si l’un des deux partis veut détruire l’ordre établi. Du moins, il ne peut se maintenir que si ce parti demeure dans l’opposition. Aujourd’hui, le problème ne se pose plus pour les partis socialistes, qui sont tous devenus réformistes, les partis directs comme les indirects. Il n’y aurait aucun danger, par exemple, si l’Allemagne occidentale parvenait à ce dualisme CDU-SPD, auquel la pousse visiblement son évolution présente. Mais la question prend une actualité nouvelle avec l’apparition d’un troisième type de bipartisme, qui à vrai dire n’a été réalisé nulle part encore, mais se dessine déjà nettement dans certains pays, par exemple en Italie : opposition du Parti communiste et d’un parti « occidental ». L’adoption d’un scrutin majoritaire à un seul tour la précipiterait sans doute : mais ce résultat serait catastrophique. Le premier soin du Parti communiste au pouvoir serait évidemment de supprimer son rival ; donc, le premier devoir de son rival au pouvoir serait de prendre les devants pour empêcher l’établissement d’une dictature de type soviétique, ce qui reviendrait à en établir une d’un autre type. Il faudrait ainsi distinguer deux types de bipartisme : le bipartisme technique, où l’opposition des deux rivaux porte seulement sur des buts secondaires et des moyens, la philosophie politique générale et les bases fondamentales du régime étant admises de part et d’autre ; et le bipartisme métaphysique, où la rivalité des partis porte sur la nature même du régime, sur les conceptions fondamentales de l’existence, et prend l’allure d’une guerre de religions. Le premier seul est viable. Cela revient à dire que le dualisme n’est pas concevable si l’un des deux partis possède une structure totalitaire.

Malgré tout, le bipartisme semble présenter un caractère naturel. On veut dire par là que les options politiques se présentent d’ordinaire sous une forme dualiste. Il n’y a pas toujours un dualisme des partis : mais il y a presque toujours un dualisme des tendances. Toute politique implique un choix entre deux types de solutions : les solutions dites intermédiaires se rattachent à l’une ou à l’autre. Cela revient à dire que le centre n’existe pas en politique : il peut y avoir un parti du centre, mais non pas une tendance du centre, une doctrine du centre. On appelle « centre » le lieu géométrique où se rassemblent les modérés des tendances opposées : modérés de droite

et modérés de gauche. Tout centre est divisé contre lui-même, qui demeure séparé en deux moitiés : centre-gauche et centre-droit. Car le centre n'est pas autre chose que le groupement artificiel de la partie droite de la gauche et de la partie gauche de la droite. Le destin du centre est d'être écartelé, ballotté, annihilé : écartelé, quand l'une de ses moitiés vote à droite, l'autre à gauche ; ballotté, quand il vote en bloc tantôt à droite, tantôt à gauche ; annihilé, quand il s'abstient. Le rêve du centre est de réaliser la synthèse d'aspirations contradictoires : mais la synthèse n'est qu'un pouvoir de l'esprit. L'action est un choix, et la politique est action. L'histoire des centres illustrerait ce raisonnement abstrait : qu'on suive par exemple l'évolution du Parti radical sous la III^e^ République, celle du Parti socialiste ou du Mouvement républicain populaire sous la IV^e^. Il n'y a de centres véritables que par superposition des dualismes, comme on le verra : le MRP est politiquement à droite, socialement à gauche ; les radicaux, économiquement à droite, mystiquement à gauche, etc. (cf. fig. 28).

La notion d'un dualisme politique naturel se retrouve dans des conceptions sociologiques fort différentes, d'ailleurs. Certains auteurs opposent le tempérament radical (au sens du XIX^e^ siècle : on dirait aujourd'hui le tempérament révolutionnaire) et le tempérament conservateur[62] : vue sommaire et approximative, mais point inexacte. Il est vrai que certains se trouvent parfaitement à l'aise au milieu des idées reçues, des traditions admises, des habitudes courantes ; au lieu que d'autres éprouvent l'impérieux besoin de tout changer, de tout modifier, d'innover en tout. « Il vaut mieux faire une chose stupide qui a toujours été faite, qu'une chose intelligente qui n'a jamais été faite », cette boutade anglaise exprime admirablement le tempérament conservateur. On a proposé d'identifier ces deux tendances avec des âges différents, la jeunesse étant « radicale » et l'âge mûr conservateur : les législateurs connaissent depuis longtemps ce fait, qui élèvent l'âge de la majorité électorale pour favoriser la droite, qui l'abaissent pour favoriser la gauche. Le marxisme rétablit sous une forme différente et moderne ce manichéisme foncier, avec l'opposition de la bourgeoisie et du prolétariat que le bipartisme actuel des pays anglo-saxons incarne approximativement. Les études contemporaines de science politique retrouvent un dualisme de tendances dans les pays en apparence les plus divisés politiquement : sous les partis multiples et divers de la III^e^ République, François Goguel a pu montrer la permanence d'une lutte entre

« l’ordre » et le « mouvement ». Dans les petits villages de France, l’opinion distingue spontanément les « blancs » et les « rouges », les « cléricaux » et les « laïcs », sans se soucier des étiquettes officielles, plus diverses : elle saisit ainsi l’essentiel. À travers l’histoire, toutes les grandes luttes de factions furent dualistes : Armagnacs et Bourguignons, Guelfes et Gibelins, Catholiques et Protestants, Girondins et Jacobins, Conservateurs et Libéraux, Bourgeois et Socialistes, Occidentaux et Communistes ; toutes ces oppositions sont simplifiées, mais seulement par effacement des distinctions secondaires. Chaque fois que l’opinion publique est placée en face de grands problèmes de base, elle tend à se cristalliser autour de deux pôles opposés. Le mouvement naturel des sociétés incline au bipartisme ; il peut être évidemment contrarié par des tendances inverses, qu’on essaiera plus loin de définir.

BIPARTISME ET RÉGIME ÉLECTORAL

En admettant ce caractère naturel du bipartisme, il reste à expliquer pourquoi la nature s’est épanouie librement dans les pays anglo-saxons et leurs rares imitateurs, pourquoi elle a été mise en échec dans les nations de l’Europe continentale. On citera pour mémoire les explications tirées du « génie anglo-saxon » (fréquentes chez les auteurs américains), du « tempérament des peuples latins » (mais le multipartisme existe en Scandinavie, aux Pays-Bas et en Allemagne) : non qu’elles soient absolument fausses ; mais on reste ici dans un domaine trop vague et trop approximatif pour formuler des observations sérieuses ; il est vain de refaire Gustave Le Bon. On citera pour mémoire, également, l’explication de Salvador de Madariaga rattachant le bipartisme à l’esprit sportif du peuple britannique, qui le porte à considérer les luttes Politiques comme un match entre équipes rivales : cet esprit sportif a disparu en 1910 et 1945, où le tripartisme a régné... On ne fera pas un meilleur sort aux pittoresques considérations d’André Maurois, opposant la disposition rectangulaire de la Chambre des communes et ses deux séries de sièges face à face conduisant naturellement au dualisme, à l’hémicycle français, où l’absence de délimitation nette pousse les groupes à se multiplier. Observation amusante, mais qui peut se retourner : le plan des assemblées est-il la cause du nombre des partis ou leur conséquence ? Qui a commencé : l’hémicycle ou la multiplicité des partis, le rectangle ou le dualisme ? La réponse serait

décevante : en Angleterre, la forme de la Chambre est antérieure au *two-party system ;* mais, en France, la topographie du Parlement est postérieure à la tendance aux partis multiples ; et les assemblées américaines ont adopté l'hémicycle, sans que leurs deux partis en aient souffert...

L'explication historique est plus sérieuse. L'habitude séculaire du bipartisme en Amérique et en Angleterre est un facteur évident de sa force présente. Il reste à découvrir pourquoi cette habitude s'est implantée si solidement : sinon, le problème est seulement reculé dans le temps. Seules des analyses propres à chaque pays peuvent ici déterminer les sources d'où le dualisme a jailli. Le rôle de ces facteurs nationaux est certainement très important ; mais on ne doit pas minimiser à leur profit — comme on le fait trop souvent — l'influence d'un facteur général d'ordre technique : le système électoral. On peut la schématiser dans la formule suivante : *le scrutin majoritaire à un seul tour tend au dualisme des partis.* De tous les schémas qu'on a définis dans ce livre, ce dernier est sans doute le plus proche d'une véritable loi sociologique. On relève une coïncidence à peu près générale entre le scrutin majoritaire à un tour et le bipartisme : les pays dualistes sont majoritaires et les pays majoritaires sont dualistes. Les exceptions demeurent très rares et se peuvent généralement expliquer par des circonstances particulières.

Quelques précisions sur cette coïncidence générale entre le système majoritaire et le bipartisme. L'exemple de l'Angleterre et des dominions peut être d'abord cité : tous connaissent un régime électoral majoritaire à tour unique ; tous connaissent le dualisme des partis, l'opposition conservateurs-travaillistes tendant à remplacer l'opposition conservateurs-libéraux. On verra plus loin que le Canada, qui paraît faire exception, rentre en réalité dans la règle générale[63]. Bien que plus récent et plus bref, le cas de la Turquie est peut-être plus frappant : dans ce pays soumis pendant vingt ans à un régime de parti unique, des tendances assez diverses se faisaient jour à partir de 1946 ; la scission du Parti de la nation, qui se sépara du Parti démocrate d'opposition en 1948, pouvait faire craindre l'établissement d'un multipartisme. Aux élections de 1950, le système majoritaire à un seul tour sur le modèle britannique (aggravé par le scrutin de liste) a fait naître au contraire un dualisme : sur 487 députés de la Grande Assemblée nationale, 10 seulement n'appartiennent pas aux deux grands partis, démocrate et républicain du peuple 9 indépendants et 1 Parti de la nation), soit 2,07 %. Aux Etats-Unis, le bipartisme traditionnel coïncide

également avec le scrutin majoritaire à un tour. Certes, le système électoral américain est très particulier et le développement contemporain des primaires y introduit une sorte de double scrutin : mais l'assimilation qu'on a parfois tentée entre cette technique et celle des deux tours est totalement fausse. La désignation des candidats par un vote intérieur à chaque parti est autre chose que l'élection proprement dite. Le fait que cette « nomination » est ouverte ne change rien à la chose : il relève de la structure des partis et non du régime électoral.

La technique américaine correspond au mécanisme général du système majoritaire à un seul tour. L'absence de second tour et de ballottage, notamment dans l'élection présidentielle, constitue bien l'un des motifs historiques de l'avènement du bipartisme et de son maintien. Dans les quelques scrutins locaux où la proportionnelle a parfois été essayée, elle a rompu le bipartisme : par exemple à New York, entre 1936 et 1947, où l'on a vu siéger au conseil municipal cinq partis en 1937 (13 démocrates, 3 républicains, 5 *American Labor Party*, *3 City fusionists*, 2 démocrates dissidents) ; six en 1941 (par l'adjonction de 1 communiste) ; sept en 1947 (par suite d'une scission au sein de *l'American Labor Party,* soutenue par les syndicats du vêtement). La même influence du scrutin majoritaire à un seul tour doit être notée à l'intérieur des primaires : Key a remarqué que dans les primaires du Sud où la nomination se fait à un seul tour le Parti démocrate se divise généralement en deux factions ; au contraire, dans le système des deux primaires successives qui correspond aux deux tours de scrutin — la 2e primaire *(run-off primary)* intervenant en cas de ballottage — les factions tendent à se multiplier ; les statistiques comparant le nombre des candidats à la nomination avant et après l'adoption de la *run-off primary* paraissent établir ce mouvement multiplicateur (fig. 25).

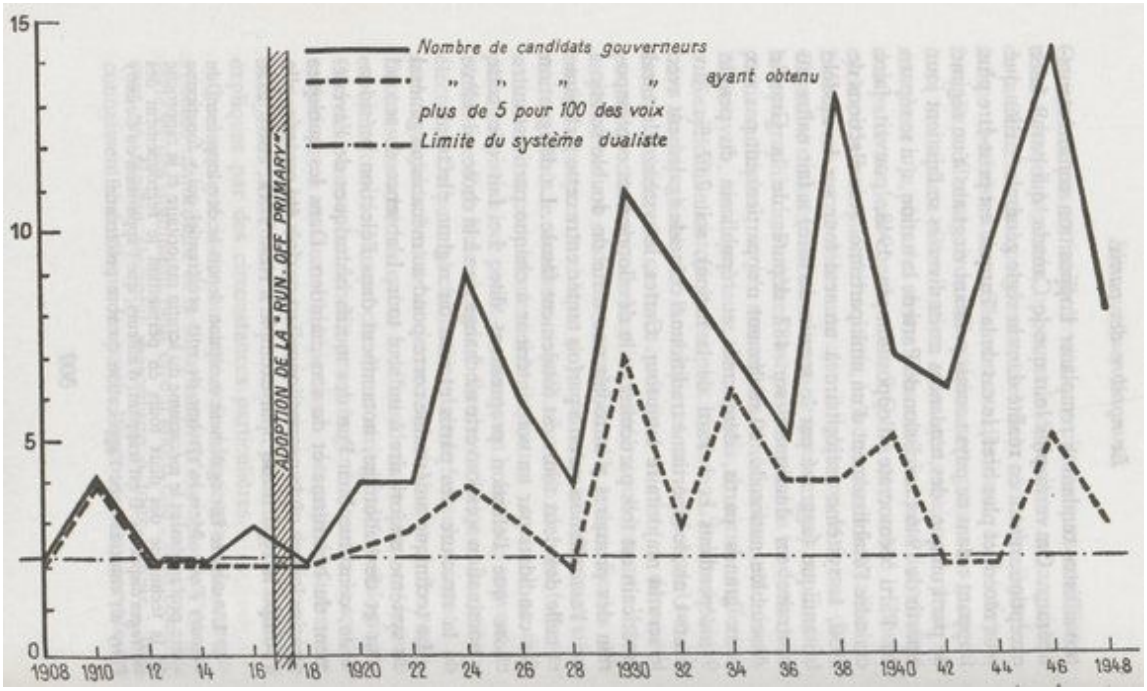


Fig. 25. Nombre de « factions » dans les primaires démocrates du Texas avant et après le système des deux tours

Mise à part l'Amérique latine, qui peut être négligée à cause des interventions fréquentes et puissantes de l'exécutif dans les scrutins et dans les partis, qui fausse tout le système, quatre pays manifestent une tendance aberrante : la Belgique avant 1894, d'un côté, où le bipartisme accompagnait un scrutin à deux tours ; de l'autre, la Suède (avant 1911), le Danemark (avant 1920) et le Canada d'aujourd'hui, où le suffrage majoritaire à tour unique fonctionne à côté d'un multipartisme. Dans le premier cas, l'exception est beaucoup plus apparente que réelle : le second tour était prévu par la loi électorale belge, mais il ne fonctionnait presque jamais en pratique avant l'adoption du suffrage universel. En 1892, par exemple, sur 41 circonscriptions, on comptait seulement quatre ballottages : encore trois d'entre eux (à Nivelles, Charleroi et Tournai) résultaient-ils du jeu des panachages et des votes partiels, deux listes seulement étant en présence dès le premier tour ; en définitive, dans un seul arrondissement, celui de Mons, le deuxième tour fonctionnait réellement, par Suite du partage des voix entre trois listes rivales. À partir du suffrage universel, l'apparition du Parti socialiste a fait jouer les dispositions légales : le combat triangulaire entraîna 12 ballotages en 1894 et 15 en 1896-1898. Mais, pendant la période de bipartisme, les élections se sont déroulées en fait suivant le système du tour unique. Il reste d'ailleurs à définir pourquoi la pratique n'a pas coïncidé avec les textes, pourquoi la possibilité d'un second tour n'a pas provoqué des combats triangulaires, des scissions entre partis, et l'ébranlement du système dualiste : ce qui sera tenté plus loin (cf. p. 336).

Le cas de la Suède avant 1909, où fut établie la proportionnelle, n'est guère moins aberrant. En réalité, dans le système de suffrage restreint et compliqué qui fonctionnait alors (élection directe dans les villes et indirecte dans les campagnes, scrutin uninominal ou plurinominal suivant les circonscriptions), les divisions des partis restèrent longtemps mouvantes et floues. Il n'y avait guère d'organisations véritables dans le pays ; on ne trouvait même pas des groupes parlementaires nettement délimités : avant 1911, des statistiques électorales donnant l'appartenance politique des candidats ne peuvent être établies avec précision. Plutôt que d'un bipartisme ou d'un multipartisme, il faudrait parler d'une absence de partis. D'autre part, certains problèmes politiques ou sociaux particuliers (sécession norvégienne, opposition des campagnes et des villes, naissance d'une gauche rurale) compliquaient ici le dualisme naturel de l'opinion.

Cependant, à l'intérieur de chaque circonscription, la lutte se limitait souvent à deux candidats, ce qui rétablissait le dualisme à l'échelon local. À l'échelon national, une tendance bipartisane assez nette semble également se dessiner sous les variations de groupes éphémères et fluides. De 1867 à 1888, deux partis se trouvent face à face : les conservateurs, qui s'appuient sur les villes, et le *Lantmannapartiet*, dont la force vient surtout des campagnes. À partir de 1888, le *Lantmanna* se scinde en deux groupes, le « vieux-Lantmanna », libre-échangiste, et le « *nouveau-Lantmanna* », protectionniste : mais les deux groupes se réunissent en 1895. En 1906, une nouvelle scission sépare du *Lantmanna* les nationaux-progressistes, mais les deux factions agissent en accord étroit ; il s'agit plutôt de deux tendances à l'intérieur d'un même parti que de partis différents. L'action coagulatrice du scrutin majoritaire est sensible. Pendant ce temps, la vieille droite disparaissait Progressivement et un parti libéral se formait, appuyé sur la bourgeoisie des villes : à la fin du XIX^{e} siècle, on retrouvait donc en Suède le dualisme classique, conservateurs *(Lantmanna)* et libéraux, altéré par l'apparition du Parti socialiste en 1896. En somme, au début du XX^{e} siècle, les divisions Politiques du Riksdag, dans la mesure où l'on peut y tracer des lignes séparant les partis, ressemblaient à celles du Parlement britannique, la présence de socialistes rompant le dualisme conservateurs-libéraux.

Le Danemark s'écarte plus nettement de la tendance générale. Malgré le scrutin majoritaire à tour unique, on y trouvait quatre grands partis à la veille de la réforme électorale : droite, libéraux *(Venstre)*, radicaux, socialistes. Mais en réalité ce quadripartisme national recouvrait souvent un bipartisme local : dans un grand nombre de circonscriptions, deux candidats seulement s'affrontaient ; c'est ainsi qu'en 1910, sur 114 circonscriptions, 89 étaient dans ce cas, contre 24 circonscriptions à trois candidats et une seule à quatre ; le phénomène de réduction du nombre des candidats était d'ailleurs sensible par rapport aux années antérieures (254 candidats en 1910, 296 en 1909, 303 en 1906). En 1913, on remonte brusquement à 314 candidats, avec seulement 41 circonscriptions à combat dualiste, 55 à trois rivaux, 15 à quatre et une à cinq ; mais cette croissance singulière s'explique surtout par une tentative désespérée de la droite Pour conjurer l'affaiblissement qui la menace sérieusement : contre 47 candidats en 1910, elle parvint à en mettre 88 en ligne en 1913 ; et cependant, en dépit de cet effort considérable, son nombre de sièges tomba de 13 à 7 (bien que son total de suffrages se fût élevé de 64 900 à 81 400 et que les 17000 voix de

différence, qui avaient été principalement enlevées aux libéraux, aient fait perdre 13 sièges à ce dernier parti). En 1910, d'autre part, un accord électoral étroit liait les radicaux et les socialistes, puisque ces deux partis n'ont jamais Présenté de candidats l'un contre l'autre ; or cet accord paraît bien avoir été rompu en 1913 où l'on note que 17 socialistes ont été présentés contre des radicaux et que 7 radicaux l'ont été contre des socialistes. Si l'on rapproche enfin la situation des partis en 1913 de leur position antérieure, on observe une concentration visible. En effet, en 1906, il n'y avait pas moins de cinq partis (par suite de la création du Parti radical) ; mais en 1909, la fusion du Parti agraire *(moderate)* avec les libéraux réduisit ce nombre à quatre ; enfin, il y a lieu de tenir compte que, depuis le début du siècle, un processus d'élimination de la droite était entamé, qui semblait s'accélérer, l'écart entre le pourcentage des suffrages et celui des sièges ne cessant de croître. En 1913, avec ses 7 députés, la droite conservatrice occupait seulement 6,14 % de l'ensemble du Parlement. En réalité, on tendait incontestablement vers un tripartisme analogue à celui de l'Angleterre à la même époque, où le Parti socialiste, pour la première fois, prenait place à côté de deux partis bourgeois. Le scrutin majoritaire exerçait bien son action réductrice et l'accord entre les radicaux et les socialistes permettait même d'entrevoir la naissance d'un bipartisme original, par la fusion éventuelle des groupes de gauche : c'est précisément la représentation proportionnelle qui a mis fin à cette évolution.

Parmi les quatre partis canadiens, deux seulement ont une position nationale : ce sont d'une part les libéraux et d'autre part les conservateurs. Les autres partis (Parti travailliste et Parti dit du « Crédit social ») n'ont une puissance réelle que dans certaines provinces seulement : on peut donc dire que ce sont des partis locaux. Si l'on rapproche ce cas des précédents tels que nous les avons analysés au Danemark et en Suède, on peut voir les limites exactes de l'influence du système majoritaire à un seul tour : ce système pousse incontestablement au dualisme des partis, du moins à l'intérieur de chaque circonscription électorale[64] ; mais les deux adversaires peuvent être différents à travers les diverses régions du pays. Il apparaît donc que le scrutin majoritaire rend possible soit la création de partis locaux soit le retrait de partis nationaux sur des positions locales. En Grande-Bretagne même, un parti irlandais n'a-t-il pas existé pendant une période relativement longue, de 1874 à 1918, avec une stabilité remarquable ? Et n'a-t-on pas remarqué que le Parti libéral lui-même manifeste une certaine

tendance à devenir essentiellement un parti gallois ? Malgré tout, les progrès de la centralisation dans la structure interne des partis et l'élargissement naturel des Problèmes politiques dans le cadre national tendent eux-mêmes à projeter sur le pays entier le dualisme régional engendré par le mode de scrutin : mais l'action propre de celui-ci se borne au bipartisme local.

Le mécanisme de cette action est très simple. Soit une circonscription britannique où les conservateurs ont 35 000 voix, les travaillistes 40 000 et les libéraux 15 000. Il est clair que le succès travailliste repose entièrement sur la présence du Parti libéral : si ce dernier retire son candidat, on peut estimer que la majorité des suffrages groupés derrière lui se reportera sur le conservateur, une minorité se partageant entre le travaillisme et l'abstention. Deux hypothèses peuvent alors se Présenter : ou bien le Parti libéral s'accorde avec le conservateur pour retirer son candidat (moyennant des compensations éventuelles dans certaines circonscriptions) : le dualisme est alors rétabli par fusion ou par alliance très proche de la fusion. Ou bien le Parti libéral s'obstine à faire cavalier seul : les électeurs l'abandonneront progressivement et le dualisme se rétablira par élimination.

La première hypothèse est actuellement réalisée sous sa forme faible (alliance proche de la fusion) en Grande-Bretagne, entre le Parti conservateur et les libéraux-nationaux, en Allemagne entre les chrétiens-démocrates (CDU) et les libéraux (FDP) pour les élections majoritaires Partielles de certains *Länder,* par exemple en Westphalie, Rhénanie du Nord et Schleswig-Holstein. Elle sert souvent de prélude à la forme extrême de la fusion totale, qui est l'aboutissement normal du système (celle-ci s'accompagnant souvent d'une scission, certains membres de l'ex-parti central Préférant rejoindre son rival opposé). En Australie, les libéraux et les conservateurs ont fusionné dès 1909 en face de la poussée travailliste. En Nouvelle-Zélande, ils ont attendu 1936 pour le faire : de 1913 à 1928, le Parti libéral avait suivi Une courbe régulièrement décroissante qui tendait à sa disparition naturelle ; en 1928, un réveil brusque l'a remis à égalité avec les conservateurs ; mais, dès 1931, il recommençait à décliner et reprenait sa position de troisième parti ; devant le danger travailliste, aggravé par la crise économique, il se résolut à la fusion après les élections de 1935. En Afrique du Sud, la scission des nationalistes en 1913, jointe au développement du *Labour,* avait fait apparaître en 1918 quatre partis à peu près égaux ; devant le danger d'une telle situation dans un système de

scrutin majoritaire à un tour, le vieux Parti unioniste se fondit au sein du Parti sud-africain du général Smuts, tandis que le Parti nationaliste du général Hertzog signait un pacte électoral avec le *Labour,* qui fut fatal a ce dernier : le dualisme était rétabli, à la fois par fusion et Par élimination.

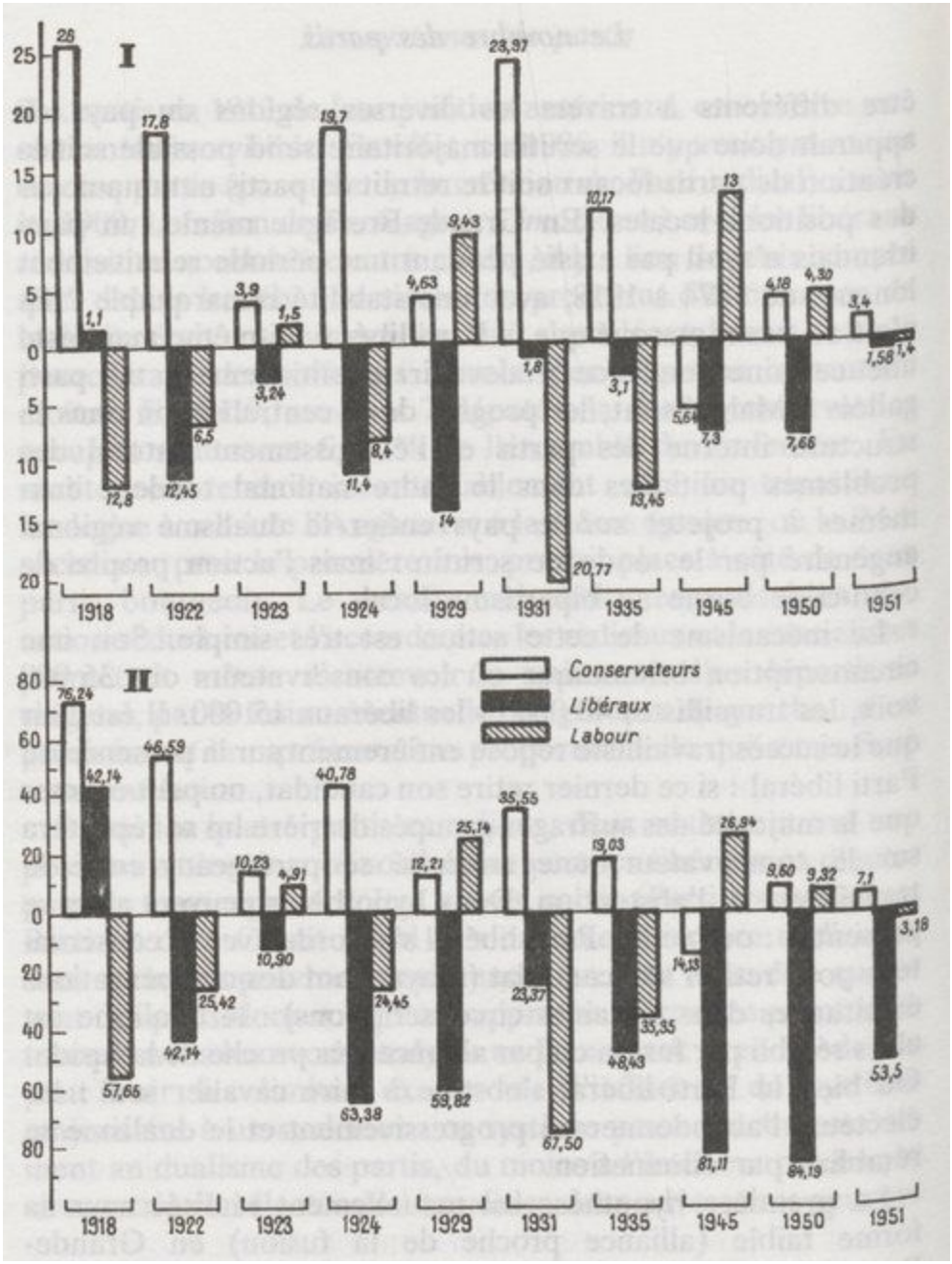


Fig. 26. *Écart entre le pourcentage des sièges et le pourcentage des suffrages en Grande-Bretagne* I. Écart brut. — II. Écart net (rapporté au pourcentage des suffrages).

Cette élimination (deuxième modalité du retour au bipartisme) est elle-même le résultat de deux facteurs combinés : Un facteur mécanique et un facteur psychologique. Le premier consiste dans la « sous-représentation » du troisième parti (c'est-à-dire du plus faible), son pourcentage de sièges étant inférieur à son pourcentage de voix. Certes, dans un régime Majoritaire à deux partis, le vaincu se trouve toujours sous-représenté par rapport au vainqueur, comme on le verra Plus loin ; mais, dans l'hypothèse d'un troisième parti, la sous-représentation de ce dernier est encore plus forte que celle du moins favorisé des deux autres. L'exemple britannique est très frappant : avant 1922, le Parti travailliste était sous-représenté par rapport au Parti libéral ; depuis cette date, l'inverse se produit régulièrement (sauf une exception en 1931 qui s'explique par la crise grave que traversait alors le *Labour* et l'écrasant triomphe des conservateurs) ; ainsi, mécaniquement, le troisième parti se trouve défavorisé par le régime électoral (fig. 26). Tant qu'un parti nouveau, qui essaie de concurrencer les deux anciens, reste encore trop faible, le système joue contre lui et dresse un barrage contre son apparition. Mais s'il parvient à dépasser l'un de ses prédécesseurs, ce dernier prend alors position de troisième parti et le processus d'élimination se trouve inversé.

Le facteur psychologique présente la même ambiguïté. Dans le cas d'un tripartisme fonctionnant en régime majoritaire à un seul tour, les électeurs comprennent vite que leurs voix sont perdues s'ils continuent à les donner au troisième parti : d'où leur tendance naturelle à les reporter sur le moins mauvais de ses adversaires afin d'éviter le succès du pire. Ce phénomène de « polarisation » joue au détriment du parti nouveau tant qu'il est le plus faible, mais se retourne contre le moins favorisé des anciens lorsque le nouveau l'a dépassé, comme le phénomène de sous-représentation. L'inversion des deux mécanismes ne se produit pas toujours en même temps, le second précédant généralement le premier (car il faut un certain recul pour prendre conscience de l'abaissement d'un parti et reporter ses voix sur un autre). Cela entraîne naturellement une assez longue période de trouble, où l'hésitation des électeurs se combine avec des inversions de sous-représentation pour fausser complètement le rapport des forces entre les partis : l'Angleterre a supporté de semblables inconvénients entre 1923 et 1935. La pression du système électoral dans le sens dualiste ne triomphe donc qu'à long terme.

Le régime majoritaire à un tour paraît donc capable de conserver un bipartisme établi, contre les scissions des partis anciens et les naissances de partis nouveaux. Pour qu'un de ces derniers parvienne à se constituer d'une façon solide, il faut qu'il dispose de forts appuis locaux ou d'une grande et puissante organisation nationale. Dans le premier cas, d'ailleurs, il restera confiné dans son aire géographique d'origine, et n'en sortira que péniblement et lentement, comme le montre l'exemple canadien. Dans le second seulement, il peut espérer une croissance rapide qui le hausse à la position de deuxième parti, où les phénomènes de polarisation et de sous-représentation joueront en sa faveur. Peut-être faut-il voir là une des raisons profondes qui ont conduit tous les Partis socialistes anglo-saxons à se constituer sur la base syndicale : celle-ci seule pouvait leur permettre d'avoir une force suffisante pour « prendre le départ », les petits partis étant éliminés ou rejetés dans le cadre local. Le système majoritaire semble également capable de rétablir le dualisme détruit par l'entrée en scène d'un troisième parti. La comparaison est frappante entre l'Angleterre et la Belgique : dans les deux pays, un bipartisme traditionnel a été rompu au début du siècle par l'apparition du socialisme. Cinquante ans Plus tard, l'Angleterre majoritaire est revenue au dualisme Par élimination des libéraux (fig. 27), au lieu que la Proportionnelle a sauvé en Belgique le Parti libéral et permis ensuite la naissance du Parti communiste, sans compter quelques autres entre les deux guerres.

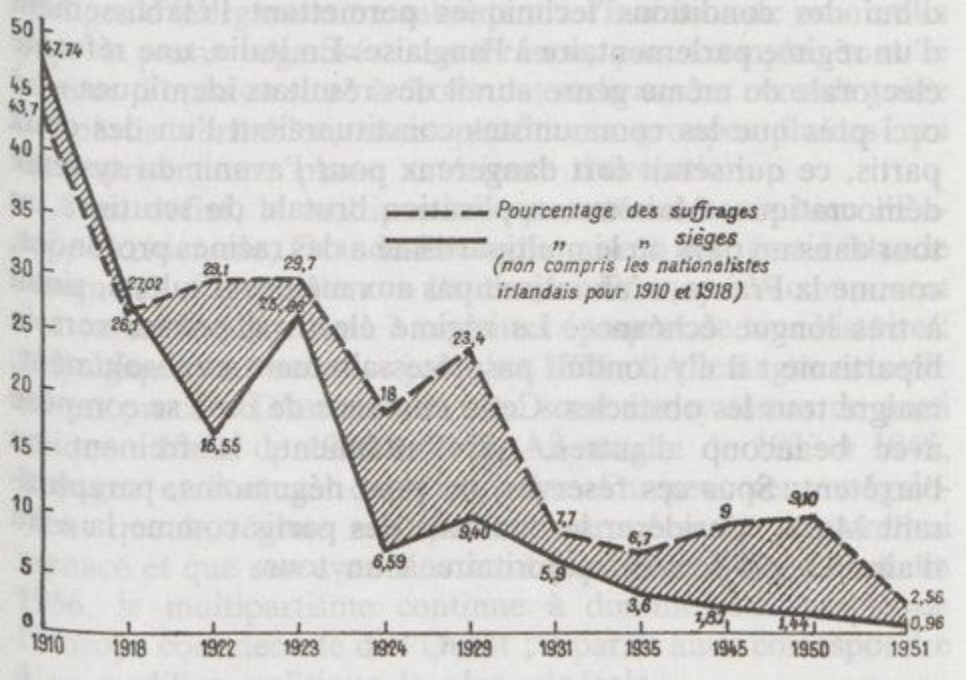


Fig. 27. *L'élimination du Parti libéral en Grande-Bretagne*

Peut-on aller plus loin, et dire que le système majoritaire est capable de créer un bipartisme dans des pays qui ne l'ont jamais connu ? Si une tendance dualiste s'y dessine assez nettement, une réponse affirmative ne paraît pas douteuse. L'établissement d'un scrutin majoritaire à tour unique en Allemagne occidentale aurait certainement pour effet de détruire progressivement les petits et moyens partis, et de ne laisser en présence que les socialistes et les chrétiens-démocrates : nul pays sans doute n'est plus proche aujourd'hui des conditions techniques permettant l'établissement d'un régime parlementaire à l'anglaise. En Italie, une réforme électorale du même genre aurait des résultats identiques — à ceci près que les communistes constitueraient l'un des deux partis, ce qui serait fort dangereux pour l'avenir du système démocratique. Mais une application brutale du scrutin à un tour dans un pays où le multipartisme a des racines profondes, comme la France, n'aboutirait pas aux mêmes résultats, sinon à très longue échéance. Le régime électoral pousse vers le bipartisme : il n'y conduit pas nécessairement et absolument, malgré tous les obstacles. Cette tendance de base se compose avec beaucoup d'autres, qui l'atténuent, la freinent ou l'arrêtent. Sous ces réserves, on peut néanmoins, paraphrasant Marx, considérer le dualisme des partis comme la « loi d'airain » du scrutin majoritaire à un tour.

Le multipartisme

On confond souvent multipartisme et absence de partis. Un pays où l'opinion se divise en groupes nombreux, mais instables, éphémères, fluides, ne correspond pas à la notion véritable de multipartisme : il se situe dans la préhistoire partisane ; il se place dans une phase de l'évolution générale où la distinction du bipartisme et du multipartisme ne s'applique pas encore, parce qu'il n'y a pas encore de partis véritables. On peut rattacher à ce type plusieurs pays d'Europe centrale entre 1919 et 1939, la plupart des jeunes nations d'Afrique, d'Orient et du Moyen-Orient, beaucoup d'États latino-américains et les grands États occidentaux du XIX^{e} siècle. Cependant, quelques-uns de ces peuples entrent plutôt dans une catégorie intermédiaire : on y trouve juxtaposés des partis authentiques possédant un minimum d'organisation et de stabilité, et des groupes instables et inorganiques. La ligne de démarcation s'estompe alors entre multipartisme et absence de partis, d'autant plus que des vestiges d'inorganisation subsistent à l'intérieur de nombreux pays à partis organisés : en France, par exemple, tout le secteur d'opinion situé à droite des radicaux ne connaît guère de partis véritables, mais plutôt ces groupes fluides qui caractérisent une phase antérieure d'évolution.

Ainsi défini, le multipartisme caractérise assez bien l'Europe occidentale, Grande-Bretagne mise à part (mais Irlande comprise). Certes, l'un ou l'autre des États qui la composent ont connu le bipartisme à certaines époques de leur histoire : la Belgique y fut soumise jusqu'en 1894 ; l'Allemagne actuelle en est proche. D'autres ont vécu sous des systèmes de parti unique : Italie de 1924 à 1945, Allemagne de 1933 à 1945, Espagne et Portugal contemporains. On peut penser également que le régime multipartiste européen est aujourd'hui menacé et que son avenir ne semble pas sûr. Malgré tout, en 1956, le multipartisme continue à dominer l'ensemble de l'Europe continentale de l'Ouest ; il paraît aussi correspondre a sa tradition politique la plus générale.

MODES DE FORMATION DU MULTIPARTISME

La typologie du multipartisme est difficile : de trois à infini, on peut concevoir des variétés innombrables ; à l'intérieur de chacune, combien de formes et de nuances ! Le tripartisme français de 1945 n'a rien de commun

avec le tripartisme belge traditionnel ; le quadripartisme scandinave reste profondément différent du quadripartisme suisse ; éparpillement de la droite française n'a pas la même signification que le fractionnement des partis dans la Tchécoslovaquie d'avant-guerre ou la République espagnole. Ici, toute classification paraît arbitraire et fragile : chaque organisation nationale semble conserver un caractère particulier, singulier, unique, qui l'empêche d'entrer à l'intérieur de cadres généraux. Quelques traits communs peuvent être discernés entre elles, cependant, si l'on considère les modes de formation du multipartisme. On peut construire à cet égard un schéma théorique cadrant assez bien avec les faits, en partant du caractère naturel du système dualiste et en constatant que cette tendance fondamentale peut être altérée par deux phénomènes différents : le fractionnement intérieur des opinions et la superposition des dualismes.

Considérons un régime bipartiste : par exemple l'Angleterre actuelle. Dans le Parti travailliste, la distinction est assez nette entre les modérés, qui suivent le gouvernement de M. Attlee, et un groupe plus radical et plus extrémiste, qui entre parfois en conflit avec les ministres et se sépare d'eux sur des questions importantes, notamment en politique étrangère. Au sein du Parti conservateur, les divisions sont actuellement moins précises, parce que le parti demeure confiné dans l'opposition : s'il prenait le pouvoir, on les verrait se dessiner plus nettement, comme avant-guerre. Cet exemple est susceptible de généralisation. À l'intérieur de tous les partis, on trouve des « durs » et des « mous », des conciliateurs et des intransigeants, des diplomates et des doctrinaires, des indulgents et des enragés. L'opposition des réformistes et des révolutionnaires dans les partis socialistes continentaux, au début de ce siècle, a constitué seulement un cas particulier d'une tendance très générale. Au fond, la distinction sociologique du tempérament « radical » et du tempérament « conservateur » pourrait être complétée d'une seconde, qui opposerait le tempérament « extrémiste » et le tempérament « modéré », les deux se complétant l'une par l'autre : car il y a des conservateurs extrémistes et des conservateurs modérés, des « radicaux » extrémistes et des radicaux modérés (des Girondins et des Jacobins). Tant que la seconde distinction se borne à créer des factions et des rivalités au sein des partis engendrés par la première, le dualisme naturel n'est pas modifié. Mais si ces factions s'exaspèrent et ne tolèrent plus la cohabitation, le bipartisme de base est mis en échec et cède la place à un multipartisme. Ainsi la scission des radicaux et des libéraux a rompu

en Suisse le bipartisme initial de 1848 (conservateurs-libéraux) et créé un tripartisme que les socialistes transformèrent ensuite en quadripartisme. En France, de même, la formation progressive du Parti radical a divisé les républicains, de sorte que trois tendances fondamentales se dessinaient à la fin du XIX^{e} siècle : conservateurs, républicains Modérés (opportunistes), radicaux. Au Danemark et aux Pays-Bas, la naissance du Parti radical relève d'une tendance identique au fractionnement d'une opinion commune entre modérés et extrémistes. Un peu partout en Europe, la scission des communistes (révolutionnaires) et des socialistes (réformistes), vers 1920, a augmenté le nombre des partis.

Ce fractionnement engendre des partis centristes. On a montré plus haut qu'il n'y a pas une opinion du centre, une tendance du centre, une doctrine du centre, distinctes par nature des idéologies de droite ou de gauche — mais seulement un affaiblissement de celles-ci, une atténuation, une modération. Qu'un ancien parti libéral (situé à gauche, dans un système dualiste) se scinde en libéraux et radicaux : voici les premiers transformés en parti du centre. De même, si un parti conservateur se sépare en conciliants et intransigeants. Tel est le premier mode de constitution des centres (le second résultant du « sinistrisme » qui sera plus loin défini). En théorie, un centre authentique supposerait que les modérés de droite et les modérés de gauche, séparés de leurs tendances originaires, se réunissent pour former un seul Parti ; mais, en pratique, peu importe l'origine du parti central ; sa position même et les attirances contradictoires qu'elle entraîne pour ses membres fait naître en lui cette divergence fondamentale : tout centre est écartelé naturellement. À moins que deux partis centristes coexistent dans le Pays : ce qui était à peu près la situation du Danemark avant la proportionnelle, où les libéraux représentaient le centre-droit et les radicaux le centre-gauche ; l'attraction des extrêmes y restait plus forte que la solidarité des modérés, car les radicaux collaboraient avec les socialistes et non avec les libéraux, suivant une tendance assez générale en Scandinavie. En France, les radicaux-socialistes (centre-gauche) ont fait alterner à travers toute la III^{e} République la solidarité centriste (qui donnait la « concentration ») et la solidarité « gauchiste » (qui donnait le Cartel, le Front populaire, etc.) : on retrouvera ces diverses figures du ballet politique en définissant les alliances partisanes.

La technique de la superposition paraît cependant plus répandue que celle du fractionnement. Elle consiste dans un défaut de coïncidence entre

plusieurs catégories d'oppositions dualistes : de sorte que leur entrecroisement donne une division multipartiste. En France, par exemple, la vieille division des « cléricaux » et des « laïcs » ne correspond pas à celle des « occidentaux » et des « orientaux » ou à celle des libéraux et des dirigistes (fig. 28). En superposant ces dualismes, on obtient une figure schématique des grandes familles spirituelles françaises : communistes (orientaux, dirigistes, laïcs) ; chrétiens progressistes (orientaux, dirigistes, cléricaux) ; socialistes (occidentaux, dirigistes, laïcs) ; républicains populaires (occidentaux, dirigistes, cléricaux) ; radicaux (occidentaux, libéraux, laïcs) ; droite (occidentaux, libéraux, cléricaux). Certes, cette classification demeure assez arbitraire et beaucoup trop simplifiée ; elle correspond assez bien, malgré tout, aux grandes lignes de clivage de l'opinion, en même temps qu'aux divisions concrètes des partis (en accroissant l'importance des chrétiens progressistes, qui est faible). Le multipartisme français résulte d'un défaut de coïncidence entre les grands dualismes d'opinions.

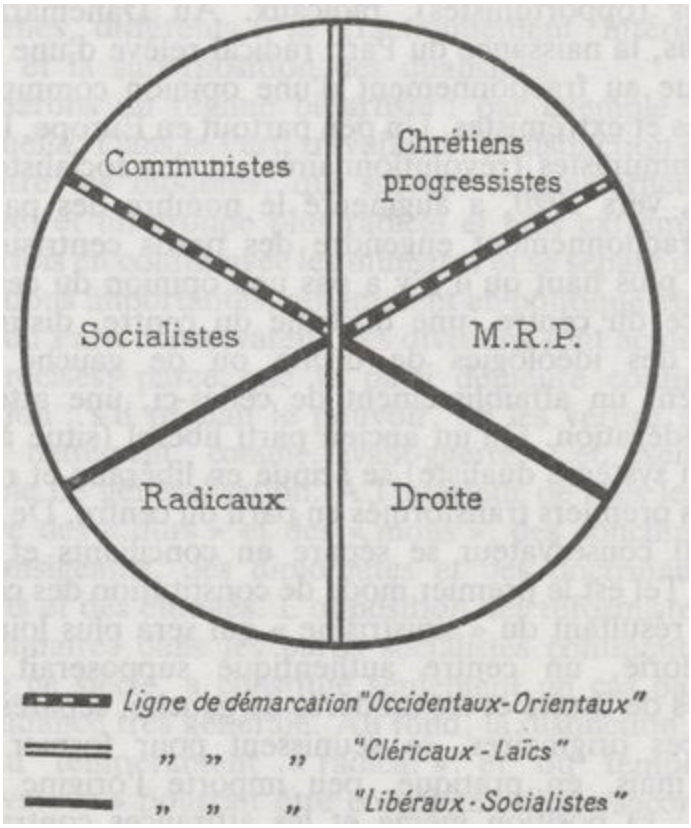


Fig. 28. *Superposition des dualismes en France*[65]

On voit ici les limites du caractère naturel du bipartisme. Toute opposition est dualiste par nature, qui comporte une rivalité entre deux points de vue symétriquement contradictoires (étant bien entendu que chacun peut être défendu avec modération ou vigueur) ; mais si les différentes oppositions demeurent largement indépendantes les unes des autres, l'adoption d'un point de vue dans un domaine laisse relativement libre de choisir un point de vue dans l'autre. Le multipartisme naît de cette indépendance réciproque des oppositions. Il suppose nécessairement que les différents secteurs de l'activité politique soient relativement isolés les Uns des autres et cloisonnés : le propre de toute conception « totalitaire » est précisément d'établir une dépendance rigoureuse entre tous les problèmes, de sorte qu'une position sur l'un entraîne nécessairement une position corrélative sur chacun des autres. Mais des idéologies totalitaires peuvent coexister et engendrer un multipartisme, à condition de ne Point s'accorder sur le domaine d'activité privilégiée, qui subordonne à la sienne toute prise de position dans les autres. Si tous les Français étaient d'accord pour admettre que la dualité Est-Ouest prime toutes les autres, on verrait seulement deux partis : communistes et anticommunistes. S'ils estimaient tous essentielle la rivalité des libéraux et des dirigistes, on verrait seulement deux partis : conservateurs et socialistes. S'ils pensaient au contraire que l'opposition cléricaux-laïcs demeure fondamentale, comme on le croit encore dans certains coins de province, on verrait seulement deux partis : catholiques et libres penseurs (on y tendait, au début du siècle). Au contraire, le fait que certains mettent l'accent sur la rivalité libéraux-dirigistes, les autres sur la rivalité chrétiens-laïcs, les autres sur la rivalité Est-Ouest, maintient le multipartisme.

Des oppositions très nombreuses peuvent ainsi se superposer les unes aux autres. Oppositions proprement politiques d'abord, concernant la forme ou la structure du gouvernement : ainsi, celle des monarchistes et des républicains, compliquée parfois de nuances (opposition des bonapartistes et des royalistes, des orléanistes et des légitimistes, etc.). Oppositions sociales : Aristote notait déjà, dans sa *Constitution d'Athènes*, l'existence de trois partis, celui des pêcheurs et marins du port, celui des agriculteurs de la plaine, celui des artisans de la ville ; le marxisme affirme précisément le caractère fondamental et privilégié de la rivalité sociale. Opposition économique, illustrée par la controverse entre dirigistes et libéraux : mais elle recouvre une opposition sociale plus profonde, les commerçants,

industriels, producteurs et intermédiaires défendant le libéralisme, qui les favorise ; les salariés, ouvriers, employés et fonctionnaires s'attachant au dirigisme, qui les protège. Oppositions religieuses : lutte entre cléricaux et laïcs dans les pays catholiques (France, Belgique, Espagne, Italie, etc.) où la hiérarchie ecclésiastique a souvent conservé une influence politique ; lutte entre protestants et catholiques dans des pays religieusement divisés : aux Pays-Bas, par exemple, les partis reposent essentiellement sur cette base, les antirévolutionnaires (conservateurs-protestants) s'opposant aux conservateurs-catholiques, et le Parti « chrétien historique » s'étant constitué à la fin du siècle dernier pour réagir contre la collaboration des deux premiers. Oppositions ethniques et nationales, dans les États qui groupent des communautés raciales et politiques différentes : rivalités des Tchèques et des Slovaques dans la République de Masaryk et de Bénès ; rivalités des Serbes et des Croates dans l'ancienne monarchie yougoslave ; rivalité des Allemands, des Hongrois et des Slaves dans l'Empire des Habsbourg ; autonomisme catalan et basque en Espagne, irlandais en Grande-Bretagne avant l'indépendance de l'Eire, sudète en Tchécoslovaquie, alsacien dans l'Empire allemand et la République française ; division des Flamands et des Wallons dans la Belgique contemporaine, etc. Oppositions diplomatiques, qui projettent à l'intérieur des États les rivalités internationales : Armagnacs et Bourguignons, Guelfes et Gibelins, partisans de l'Axe et partisans des démocraties, « occidentaux » et « orientaux ». Oppositions historiques, enfin : comme des sédiments successifs, les rivalités nouvelles se déposent sur les rivalités anciennes, sans les détruire, de sorte que des divisions d'âge différent coexistent dans l'esprit public à la même époque. En France, Par exemple, la dispute des monarchistes et des républicains, fondamentale en 1875, ne persiste plus aujourd'hui que dans une très faible minorité de la population ; au contraire, celle des « cléricaux » et des « laïcs » qui dominait aux alentours de 1905, conserve encore une grande influence (dans la province et dans le subconscient des Français) bien qu'elle soit largement dépassée par les événements ; celle des socialistes et des libéraux n'a pris vraiment d'importance qu'à partir de 1940 et elle ne garde la première place que dans la mesure où la situation économique est difficile (elle s'est assez atténuée à partir de 1950-1951) ; enfin, celle des « orientaux » et des « occidentaux » (communistes-noncommunistes), née en 1947 seulement, n'est pas toujours très claire : beaucoup d'ouvriers, de paysans et de petits bourgeois, qui ne

veulent pas d'un régime soviétique, votent surtout communiste Pour manifester leur mécontentement ; d'autre part, les « neutralistes » sont dans une position intermédiaire.

TYPES DE RÉGIMES MULTIPARTISTES

En considérant le multipartisme établi, et non plus les mécanismes de cet établissement, on peut distinguer plusieurs variétés, suivant le nombre de rivaux : tripartisme, quadripartisme, polypartisme. Mais cette typologie reste plus fragile encore que la précédente : on définira donc quelques exemples concrets, plutôt que de chercher des explications générales qui resteraient trop théoriques. Deux cas principaux de tripartisme méritent ainsi d'être analysés : le tripartisme de 1900 et le tripartisme australien actuel. On sait que le bipartisme fondamental de l'opinion a été transformé en tripartisme par suite du développement des partis socialistes à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}, en Angleterre, en Belgique, en Suède, en Australie, en Nouvelle-Zélande, etc. On pourrait songer à systématiser cet exemple, et à rechercher si la tendance au « glissement à gauche » n'a pas pour effet d'altérer dans un sens tripartiste le dualisme naturel de l'opinion. C'est un phénomène assez général qu'un parti réformiste ou révolutionnaire devient conservateur une fois accomplies les réformes ou la révolution qu'il prônait ; il passe de la gauche vers la droite, en laissant un vide qui se comble par l'apparition d'un nouveau parti de gauche, lequel suivra la même évolution. Ainsi, à vingt ou trente ans de distance, la gauche d'une époque devient-elle la droite de l'autre : le nom de « sinistrisme » désigne précisément cette poussée constante. Théoriquement, le passage de l'ancien parti de gauche vers la droite devrait entraîner la disparition de l'ancien parti conservateur, de sorte que le bipartisme primitif renaîtrait toujours (exemple anglo-saxon). Pratiquement, les partis sont toujours longs à mourir, les structures sociales tendant à persister longtemps après qu'elles ont cessé d'être utiles ; le glissement à gauche se combinerait donc avec la tendance dualiste de base pour donner naissance à un tripartisme. Ainsi se succéderaient un tripartisme « conservateurs-libéraux-radicaux », puis un tripartisme « conservateurs ou libéraux-radicaux-socialistes », puis un tripartisme « libéraux-socialistes-communistes ». Des traces d'une semblable tendance pourraient être relevées dans plusieurs pays, mais elle se compose avec beaucoup trop de Phénomènes particuliers pour qu'on

puisse lui donner une valeur suffisante. Les organisations anciennes persistant souvent très longtemps, la poussée vers la gauche accroît le nombre global des partis, au lieu de détruire l'un d'eux. Les mécanismes qui ont entraîné la naissance du tripartisme de 1 900 ne semblent pas susceptibles d'une véritable systématisation.

L'actuel tripartisme australien repose sur une base sociale. Le dualisme conservateurs-travaillistes, qui correspond au schéma bourgeoisie-prolétariat, s'altère ici par une représentation politique séparée de la classe paysanne, représentée par le *Country Party.* Celui-ci traduit un effort assez net pour donner aux agriculteurs un mode d'expression analogue à celui du *Labour* pour la classe ouvrière : sa volonté même de calquer son organisation sur celle du Parti travailliste en est la Preuve. Il est intéressant de rapprocher cet exemple des tentatives faites dans certaines démocraties populaires pour établir un multipartisme sur une base sociale, qui aboutissait à la même trinité : parti ouvrier, parti paysan, parti libéral bourgeois. La domination croissante du parti ouvrier (pratiquement communiste) n'a pas permis de porter ses fruits à une expérience qui pouvait être intéressante. Mais la difficulté majeure de tout parti agraire vient de son écartèlement perpétuel entre la gauche et la droite, né de la diversité des structures sociales paysannes : il n'y a pas une classe Paysanne, mais une opposition entre le prolétariat agricole et les possédants, et plus encore entre la petite et la grosse Paysannerie. D'où la difficulté naturelle à créer des partis Paysans, les limites inévitables de leur extension, et leur tendance assez générale vers la droite et le conservatisme : les Petits paysans et le prolétariat agricole préférant se grouper dans les partis socialistes ou communistes.

Les partis paysans sont donc relativement rares ; en tout cas, ils n'ont jamais pris le caractère général des partis socialistes. Dans certains pays, cependant, leur développement a engendré un quadripartisme qui mérite d'être signalé, car il s'agit d'un phénomène peu commun. Ce quadripartisme résulte de la superposition d'un parti agraire au tripartisme « conservateur-libéral-socialiste », général en Europe aux environs de 1900. Telle est à peu près la situation actuelle des pays Scandinaves ; on peut en rapprocher celle de la Suisse et du Canada. Pourquoi la paysannerie a-t-elle réussi à créer et à maintenir dans ces pays un parti politique autonome, alors qu'elle n'y a point réussi ailleurs ? En Scandinavie, on peut rattacher ce phénomène à des traditions historiques. Au XIX^{e} siècle, l'opposition

conservateurs-libéraux y a pris la forme d'une opposition villes-campagnes, celles-ci étant plus à gauche que celles-là, contrairement à ce qui se passait ailleurs : indice d'une structure sociale encore élémentaire, reposant sur un très faible développement industriel (les premières révolutions furent des Jacqueries). Ainsi un parti paysan assez puissant s'opposa aux seigneurs et aux bourgeois des villes. Mais le développement d'un parti libéral urbain, puis d'un parti socialiste, rejetèrent progressivement le parti paysan vers le conservatisme où il rejoignit ses adversaires primitifs : à la fin du XIX^{e} siècle, les anciens partis paysans tendaient à devenir des partis conservateurs purs et simples, soit par élimination de la vieille droite, soit par fusion avec elle. Mais une certaine tradition de politique paysanne autonome était restée, qui a sans doute joué un rôle dans la réapparition de mouvements agraires, lorsque la proportionnelle a favorisé le multipartisme : au Danemark, le déclin des conservateurs a été freiné et la gauche (*venstre*, très modérée) a pu conserver son caractère proprement paysan ; en Suède (1911) et en Norvège (1918) un nouveau parti agraire s'est constitué, beaucoup plus modéré que ceux du XIX^{e} siècle. En fait, les partis ruraux représentent aujourd'hui dans ces trois pays une fraction de l'opinion de droite, malgré leur base sociale formée par la petite et la moyenne paysannerie, la civilisation agricole et le mode de vie paysan semblant pousser au conservatisme politique. On peut en dire autant du parti suisse des « paysans et bourgeois » (qui n'est d'ailleurs pas exclusivement agraire). Au Canada, cependant, le Parti du Crédit social a une orientation plus progressiste ; aux États-Unis les fermiers ont établi des partis assez puissants localement (surtout avant les mesures prises par Roosevelt en leur faveur en 1933) et nettement réformistes. Certains partis agraires fonctionnant en Europe centrale entre 1919 et 1939, présentaient des caractères analogues, qui reposaient sur des coopératives et des syndicats, à l'image des partis travaillistes : en Bulgarie, notamment, leur organisation était assez remarquable. Un quadripartisme a paru parfois se dessiner dans ces États, à travers les manipulations électorales et les dictatures de fait.

Au-delà de quatre partis, nulle classification n'est plus possible. Mettons à part le polypartisme, ou tendance à l'extrême multiplication des partis, qui peut s'expliquer par des causes générales, assez variables. Il y a plusieurs types de polypartisme. On pourrait isoler un polypartisme nationaliste ou ethnique, propre aux pays divisés en plusieurs groupes historiques ou

radicaux : les oppositions de races se superposent ici aux oppositions sociales et politiques, pour engendrer une extrême complication : « Vingt-cinq partis ! », constatait mélancoliquement Andrassy, ministre des Affaires étrangères d'Autriche-Hongrie, à la veille de la guerre de 1914, en jetant un coup d'œil sur le Parlement de Vienne, où les rivalités entre conservateurs, libéraux, radicaux et socialistes se compliquaient de rivalités entre Autrichiens, Polonais, Tchèques, Serbes, Croates, etc. De même, dans la Tchécoslovaquie de 1938, on comptait quatorze partis, dont un hongrois, un slovaque, quatre allemands : parmi ceux qui paraissaient répandus sur la totalité de la République, certains étaient en fait orientés plus spécialement vers la Bohême ou la Slovaquie. Dans le Reichstag allemand de 1871-1914 siégeaient en Angleterre, le parti irlandais a joué un rôle important à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}.

On notera, d'un autre côté, la tendance polypartiste de la droite, en de nombreux pays. En France, par exemple, depuis le début du siècle, la gauche se coalise en deux ou trois grands partis nettement délimités ; mais la droite s'éparpille dans une foule de petits groupes. Aux Pays-Bas, les divisions religieuses aboutissent de même à diviser essentiellement la droite et le centre, la gauche restant groupée derrière le Parti socialiste. Parfois, ce polypartisme de la droite s'explique par le sinistrisme : plusieurs des groupes de droite actuels ne sont pas autre chose que d'anciens partis de gauche refoulés par la pression des nouveaux et qui n'ont pas réussi à absorber complètement les anciens. Il provient aussi de la tendance des partis conservateurs à se diviser intérieurement et à s'éparpiller en fractions rivales. Il faut la rattacher sans doute au caractère profondément individualiste de la bourgeoisie, souvent signalé déjà ; et aussi, probablement, au fait que la classe sociale la plus évoluée est naturellement la plus différenciée, ce qui la conduit à des attitudes politiques diverses. La coïncidence entre le parti et la classe, affirmée par les marxistes, vaut seulement pour les classes sociales primitives, peu évoluées et peu différenciées ; tout progrès d'une classe introduit en elle des diversités, qui tendent à se refléter sur le plan politique et sur la division des partis.

Enfin, l'individualisme profond de leurs citoyens, leur goût de l'originalité personnelle, un certain caractère anarchique de leur tempérament, introduisent un penchant assez net au polypartisme chez les peuples latins. L'exemple des socialistes italiens serait à méditer à ce propos, avec leur propension classique à se diviser en groupes rivaux. Plus

net encore est celui de la République espagnole (l'Espagne étant beaucoup plus anarchique que les autres peuples latins) : on trouve 17 partis dans les Cortès constituantes, 20 dans la Chambre élue en 1933, 22 dans la Chambre élue en 1936 ; le nombre des partis de la Double-Monarchie était presque atteint. Il semble, malgré tout, difficile de généraliser : dans l'Allemagne impériale et weimarienne, les partis étaient également très nombreux (les divisions entre États aggravaient cette dispersion, sans doute, mais le polypartisme ne reposait pas essentiellement sur une base nationaliste et ethnique ; des tendances anarchiques se manifestaient nettement à droite, qu'on voit réapparaître aujourd'hui) ; aux Pays-Bas, le polypartisme est également sensible ; en Italie, au contraire, malgré des phénomènes de dispersion, l'opinion se coagule aujourd'hui autour de deux grandes tendances. Les considérations tirées de la psychologie des peuples et du « tempérament national » ne paraissent pas conduire à des conclusions bien nettes.

MULTIPARTISME ET SCRUTIN À DEUX TOURS

Derrière tous les facteurs particuliers de multipartisme, un facteur général demeure présent, qui se compose avec eux : le régime électoral. On a vu que le système majoritaire à un tour tend au bipartisme : au contraire, *le scrutin majoritaire à deux tours ou la représentation proportionnelle tendent au multipartisme*. Les influences de l'un et de l'autre ne sont pas absolument identiques, celle du régime à deux tours étant la plus difficile à préciser. Il s'agit en effet d'une technique ancienne, qui ne s'applique presque plus aujourd'hui. La France seule y est restée fidèle jusqu'en 1945 (la dernière élection générale ayant eu lieu en 1936) ; la plupart des autres Pays l'ont abandonnée dès le début du XX^{e} siècle : la Belgique en 1899, les Pays-Bas en 1917, la Suisse, l'Allemagne et l'Italie en 1919, la Norvège en 1921. On dispose donc d'un nombre assez restreint d'élections permettant l'observation des résultats du second tour ; encore beaucoup d'entre elles se sont-elles déroulées sous un régime de suffrage restreint (jusqu'en 1874 en Suisse, en 1894 en Belgique, en 1898 en Norvège, en 1913 en Italie, en 1917 aux Pays-Bas). Très souvent, d'ailleurs, on n'établissait pas à cette époque des statistiques électorales précises (pas de statistiques sérieuses en Suisse, en Suède, en Italie, avant l'établissement de la R.P. ; ni en Norvège avant 1906, ni aux Pays-Bas avant 1898). D'autre part, les modalités du

régime majoritaire à deux tours étaient très variées : scrutin de liste en Suisse, en Belgique et Partiellement aux Pays-Bas (jusqu'en 1888) et en Norvège jusqu'en 1906 ; scrutin uninominal en Allemagne, en Italie (sauf de 1882 à 1891), en France la plupart du temps, en Norvège depuis 1906 et aux Pays-Bas depuis 1888 ; second tour limité aux deux candidats les plus favorisés en Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Italie ; second tour libre en France, Norvège et Suisse (depuis 1883) ; troisième tour (la majorité absolue étant également exigée au second) en Suisse avant 1883. L'influence générale ne peut donc être identique partout.

Sous ces réserves, la tendance du second tour à engendrer un multipartisme ne paraît pas douteuse. Son mécanisme est assez simple : la diversité de partis voisins ne porte pas atteinte à leur représentation globale, dans ce système, puisqu'ils peuvent toujours se regrouper lors du scrutin de ballottage. Les phénomènes de polarisation et de sous-représentation ne jouent pas ici, ou jouent seulement au deuxième tour, chaque parti conservant intégralement ses chances au premier. En fait, l'observation confirme les résultats du raisonnement : presque tous les pays à second tour sont également des pays à multipartisme. Dans l'Allemagne impériale, on comptait 12 partis en 1914, ce qui correspond d'ailleurs à la moyenne générale (11 partis de 1871 à 1887 ; 12-13 de 1890 à 1893 ; 13-14 de 1898 à 1907) ; si l'on défalque de ce total les trois groupes nationaux — alsacien, polonais, danois — dont la formation ne peut être rattachée au régime électoral, il reste 9 partis, dont deux grands (centre catholique et sociaux-démocrates, réunissant chacun une centaine de sièges), 3 moyens (conservateurs, libéraux nationaux, progressistes, aux alentours de 45 sièges chacun) ; 2 petits (de 10 à 20 sièges) ; il s'agit donc d'un multipartisme réel. En France, sous la III^{e} République, le nombre des partis a toujours été très élevé : on comptait 12 groupes parmentaires dans la Chambre de 1936 : ce nombre a parfois été dépassé. Sans doute, certains groupes très petits ne correspondaient à aucune organisation partisane véritable ; malgré tout, il y a rarement eu moins de 6 partis. Aux Pays-Bas, on comptait 7 partis en 1918, depuis plus de vingt ans. En Suisse, quatre partis principaux étaient représentés au Parlement fédéral. En Italie, enfin, on trouvait une foule de petits groupes, instables et éphémères, qui n'arrivaient point à se coaguler en partis véritables.

La tendance au multipartisme est évidente. Elle paraît Prendre deux formes assez différentes. En Suisse et aux Pays-Bas, il s'agit d'un

multipartisme ordonné et limité ; en Italie, d'un multipartisme anarchique et désordonné ; l'Allemagne et la France occupant une situation intermédiaire. On Pourrait songer à expliquer ces diversités par des différences dans les modalités du suffrage ; mais les résultats sont décevants dans ce domaine. Le scrutin de liste paraît favorable au multipartisme ordonné et limité, en Suisse et en Belgique ; mais il n'a pas modifié l'anarchie italienne dans la période 1881-1882 où il fut appliqué dans la péninsule ; il est vrai que cette application fut trop brève pour que la réforme ait pu porter tous ses fruits ; cependant, le scrutin uninominal fonctionnait aux Pays-Bas, où l'ordonnance était plus forte que celle de la Suisse (les partis y étaient plus nombreux, mais mieux organisés). Le caractère libre ou limité du second tour n'a pas plus d'influence : si la première modalité paraît avoir accentué la tendance multipartisane en France, elle ne semble Pas l'avoir fait en Norvège, où trois partis seulement existaient (plus un quatrième, à la fin de la période) ; d'ailleurs, le deuxième tour était limité en Italie et en Allemagne. La nature plus ou moins restreinte du suffrage a peut-être joué un rôle plus net dans ce domaine ; aux Pays-Bas, la loi Van Houten de 1896, qui doublait le nombre des électeurs, a également accru de 4 à 7 celui des partis : cependant, le suffrage était très limité en Italie, où l'anarchie atteignait son Point culminant. Mais sans doute faut-il exclure complètement cette dernière de notre comparaison, car elle était moins soumise avant 1914 à un régime multipartisan qu'à une complète absence de partis, ce qui n'est pas du tout la même chose. En définitive, les différences dans le nombre et la Permanence des partis, en système majoritaire à deux tours, Paraissent provenir beaucoup plus de facteurs nationaux Particuliers que des modalités techniques du régime électoral : elles ne mettent pas en cause sa tendance générale au multipartisme.

Pour préciser la nature et la force de cette dernière, il faudrait comparer dans un même pays l'état des partis sous l'emprise des deux tours, et l'état des partis dans un autre système électoral, représentation proportionnelle ou système à tour unique. Avec celui-ci, la confrontation serait particulièrement intéressante : on pourrait saisir sur le vif la tendance multiplicatrice des deux tours, en face de la tendance dualiste du tour unique. Malheureusement aucun pays n'a jamais connu successivement le scrutin à deux tours et le scrutin à tour unique. Le seul exemple qu'on puisse invoquer dans ce domaine est celui de certaines primaires américaines. On a vu que, dans le Texas, l'établissement du deuxième tour

avait entraîné une multiplication des candidats et des factions internes du Parti démocrate (fig. 25, p. 308). Sur cinq primaires à tour unique, entre 1908 et 1916, il y eut quatre nominations à deux candidats et une seule à trois ; sur quinze primaires à deux tours, entre 1918 et 1948, on compte quatre nominations à deux candidats seulement, contre quatre à trois candidats, trois à quatre candidats, deux à cinq candidats, une à six et une à sept (encore n'a-t-on pas compté les candidats fantaisistes, qui n'obtinrent pas au moins 5 % des voix). Le même phénomène s'observe en Floride. Par contre, en Géorgie et en Alabama il n'y a guère de différence entre le nombre des factions avant et après le système de la *run-off primary*, c'est-à-dire du deuxième tour : cette exception à la tendance multiplicatrice du second tour paraît s'expliquer par le fait que, dans ces deux États, existait pendant la période étudiée une faction très influente qui risquait d'obtenir la majorité dès la première primaire, ce qui poussait ses adversaires à se grouper[66].

Si les comparaisons sont rarement possibles avec le scrutin à un tour, il n'en va pas de même avec la proportionnelle : à peu près partout, en effet, les deux tours ont cédé la place à la R.P. Mais l'un et l'autre régime tend au multipartisme : le rapprochement a beaucoup moins d'intérêt. Il permet seulement de mesurer le degré d'influence de chaque système. Dans l'Allemagne de Weimar, entre 1920 et 1932, la moyenne des partis représentés au Reichstag est un peu supérieure à 12, ce qui ressemble à l'Allemagne impériale ; mais les trois partis nationalistes avaient disparu après 1919 : on enregistre donc une augmentation de 33 %. En Suisse, la proportionnelle a entraîné l'apparition du parti des paysans et bourgeois. En Norvège, les agrariens (nés dans la dernière élection majoritaire) ont vu leur importance s'accroître brusquement. Aux Pays-Bas, on trouve 7 partis sous la R.P., comme sous le système des deux tours : mais l'un des 7 est le Parti communiste, les libéraux-conservateurs et l'Union libérale ayant fusionné en 1922, de sorte qu'il s'agit plutôt d'une diminution des groupements anciens. En France, la proportionnelle semblait avoir réduit le nombre des partis en 1945 : mais on comptait déjà 15 groupes dans l'Assemblée nationale de 1946 (contre 12 dans la Chambre des députés élue en 1936) ; il est vrai que les groupes des députés d'outre-mer rentrent dans ce dernier décompte, qui n'existaient pas en 1936. En réalité, le système fonctionne depuis un délai trop bref pour que ses effets aient eu le temps de se faire sentir : le Reichstag de 1919 comptait seulement 5 partis, ce qui aurait Pu

faire croire aussi à un effet réductif de la proportionnelle ; mais on en trouvait 10 en 1920, 12 en 1924, 14 en 1928. En définitive, les effets du deuxième tour et de la proportionnelle sur le nombre des partis ne paraissent guère différents : c'est Plutôt la structure intérieure qui est modifiée, le caractère Personnel et souple cédant la place à une structure rigide, Comme on l'a vu en France de 1936 à 1945, en Italie de 1913 à 1920. Peut-être le scrutin majoritaire à deux tours a-t-il une force de dispersion moins grande que celle de la R.P. : car un léger accroissement du nombre des partis semble être le résultat qu'a provoqué l'application de celle-ci. Mais il agit dans une direction plus individualiste : de sorte que les partis sont plus profondément divisés à l'intérieur d'eux-mêmes.

La seule exception véritable à la tendance multipartisane du second tour est celle de la Belgique. Jusqu'en 1894, on le sait, un bipartisme rigoureux y a fonctionné, et l'apparition du socialisme à cette date a provoqué aussitôt un processus d'élimination du Parti libéral, enrayé par la proportionnelle : cependant le second tour y existait. Sans doute s'agissait-il d'un scrutin de liste et d'un second tour limité, à la différence du système français : seuls devaient rester en course les candidats les plus favorisés, en nombre double des sièges à pourvoir. Mais ce caractère semble sans influence à cet égard : en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie, le second tour était également limité, sans qu'on puisse déceler une tendance au bipartisme ; en Suisse, le scrutin de liste avait engendré cinq partis, sans manifestation dualiste sensible. La distinction du droit et du fait paraît plus intéressante : si le second tour était prévu par la loi électorale belge, il ne fonctionnait guère en pratique, puisque deux partis seulement se trouvaient face à face. C'est ici l'occasion de souligner la dépendance réciproque des phénomènes politiques : si le système électoral influe sur l'organisation des partis, celle-ci réagit sur celui-là. Le bipartisme de la Belgique s'opposait ainsi à l'application du second tour. Le problème est simplement déplacé, cependant : il s'agit précisément de savoir pourquoi la possibilité d'un second tour n'a pas provoqué la dissociation des grands partis traditionnels. Deux facteurs paraissent avoir joué un rôle déterminant dans ce domaine : la structure intérieure des partis d'un côté, la nature des luttes politiques belges de l'autre. Tous les observateurs ont été frappés du caractère original des partis belges dans la deuxième moitié du XIX^{e} siècle : tous ont décrit leur cohésion et leur discipline, et le réseau complexe et hiérarchisé des comités qu'ils animaient à travers tout le territoire. Aucun pays européen ne

possédait à l'époque un système de partis si perfectionné, pas même l'Angleterre ni l'Allemagne. Cette forte armature intérieure a permis aux partis belges de résister victorieusement à la tendance dissociatrice du second tour en empêchant les scissions que celui-ci aurait perpétuées. Cet encadrement poussé des électeurs faisait obstacle à l'apparition de partis nouveaux, qui pouvaient difficilement mettre sur pied une « machine » rivale, d'autant plus que le scrutin de liste empêchait pratiquement l'intervention de personnalités indépendantes. Ainsi, la puissante organisation des partis tendait à faire échec aux dispositions législatives prévoyant un second tour, en se combinant avec leur dualisme : mais celui-ci était la conséquence de la nature des luttes politiques de la Belgique à l'époque. La division du Parti catholique et du Parti libéral reposait tout entière sur le problème religieux et la question scolaire, dans un régime de suffrage restreint qui empêchait le développement du socialisme. L'influence de l'Eglise, qui avait créé le premier, maintenait fortement son unité et le préservait contre toute scission : en face de ce bloc puissant, toute division des libéraux les eût réduits à l'impuissance. L'unité catholique était cimentée par la pression religieuse et scolaire et par l'intervention centralisatrice du clergé ; mais le bloc ainsi formé occupait dans le pays une situation telle qu'il était en mesure d'avoir une majorité absolue à la Chambre : il l'a effectivement possédée de 1870 à 1878 et de 1884 à 1914. Il était donc très dangereux pour les libéraux de se disperser : pour être tombés dans cette erreur en 1870, après treize ans de pouvoir, et s'être divisés en vieux-libéraux (doctrinaires), jeunes-libéraux (progressistes) et radicaux, ils perdirent le gouvernement. Ils firent donc un effort sérieux pour se réorganiser et se réunifier, ce qui leur restitua le pouvoir en 1878, après la création de la Fédération libérale (1875). Mais, divisés de nouveau sur la question du suffrage, ils le reperdirent en 1884, sans arriver à le reconquérir avant l'établissement du suffrage universel. En fait, le Parti libéral belge ne fut jamais qu'une coalition de tendances variées, unies seulement sur le plan électoral à cause de la force de leur adversaire, mais bien vite disloquées au gouvernement. Ainsi, les différentes fractions du Parti libéral n'allèrent jamais jusqu'à la scission véritable, parce que la puissance du Parti catholique ne le leur permettait pas : le mécanisme est à peu près identique à celui qui a empêché la Multiplication des factions parmi les démocrates de Géorgie et d'Alabama, malgré le développement de la *run-off primary,* à cause du caractère dominant des équipes d'Eugène

Talmadge et de Bibb Graves. On saisit sur le vif, à travers l'évolution Politique belge au XIX^{e} siècle, l'action coagulatrice sur les libéraux de la menace catholique, qui a fait échec à la tendance multipartisane du scrutin majoritaire à deux tours.

MULTIPARTISME ET REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

La tendance multiplicatrice de la proportionnelle a fait l'objet de controverses nombreuses. Généralement admise par l'opinion courante, elle a été critiquée de façon pénétrante par certains observateurs, par exemple Tingsten[67]. De fait, si l'on considère les partis français avant 1939 (régime majoritaire à deux tours) et les partis français après 1945 (représentation proportionnelle), on ne constate pas une augmentation de leur nombre. On pouvait même noter une certaine diminution en 1945-1946 ; mais, depuis lors, la droite s'est de nouveau fractionnée, le Parti radical a repris de l'importance, le Rassemblement du peuple français est né, ce qui rétablit à peu près la situation antérieure. Plus frappant sans doute serait encore l'exemple belge : depuis cinquante ans que la proportionnelle y fonctionne, on retrouve en Belgique le même tripartisme de départ, à peine modifié par la présence d'un parti communiste, d'ailleurs faible.

La controverse paraît reposer sur une confusion entre la notion de multipartisme telle qu'on l'a définie dans ce livre (régime ayant plus de deux partis) et la notion courante de multiplication, impliquant un accroissement du nombre des partis existant au moment d'une réforme proportionnaliste. Il est possible qu'une telle augmentation ne se produise pas : ce qui donne raison à Tingsten. Mais il est certain que la R.P. coïncide toujours avec un multipartisme : dans aucun pays du monde la proportionnelle n'a engendré ou maintenu un système bipartisan. Certes, une polarisation se dessine actuellement autour de deux partis en Allemagne et en Italie : les démocrates-chrétiens et les socialistes-communistes (qu'on peut considérer comme un seul bloc, les premiers étant aveuglément soumis aux seconds) occupent 488 sièges sur 574 à la Chambre italienne ; les sociaux-démocrates et le CDU, 270 sièges sur 371 au Bundestag. Malgré tout, il y a 6 partis en Allemagne et 8 en Italie, et leur nombre tend à s'augmenter plutôt qu'à se restreindre. En fait, une tendance bipartisane apparaît dans l'opinion allemande, qui a pris naissance dans les

dernières années de l'Empire (avec la croissance de la social-démocratie), qui s'est affirmée dans les premières années de la République de Weimar, et qui renaît actuellement dans la République de Bonn : mais la proportionnelle s'est impitoyablement opposée à sa transposition sur le plan des partis, en empêchant toute polarisation autour de la démocratie-chrétienne et des socialistes. Quoi qu'il en soit, Allemagne et Italie sont multipartistes, comme tous les autres pays soumis à la proportionnelle. On trouve 4 à 5 partis en Irlande, en Suède et en Norvège ; de 6 à 10 aux Pays-Bas, au Danemark, en Suisse, en France, de même qu'en Allemagne-Ouest et en Italie ; plus de 10 enfin dans l'Allemagne de Weimar, la Tchécoslovaquie d'avant Munich, l'Espagne républicaine. Encore néglige-t-on les très petits partis, qui ne réunissent qu'un ou deux sièges à des élections isolées. Seule, la Belgique compte 4 partis et tend à revenir à 3 avec l'affaiblissement du Parti communiste : mais il s'agit toujours d'un multipartisme.

Ce dernier exemple mérite d'ailleurs d'être examiné de plus près, parce qu'il permet de saisir sur le vif l'action de la proportionnelle s'opposant à toute évolution vers le bipartisme qui pouvait se manifester au moment de son établissement. Il faut reprendre ici la comparaison de la Belgique et de l'Angleterre, soumises l'une et l'autre à un dualisme que l'apparition du Parti socialiste avait détruit au début du XX^{e} siècle. Cinquante ans plus tard, l'Angleterre, qui a conservé son scrutin majoritaire, est revenue au dualisme, au lieu que le tripartisme de 1900 a été maintenu en Belgique par l'adoption de la R.P. Les élections belges de 1890 à 1914 sont fort intéressantes à étudier à cet égard (fig. 29). En 1890, le suffrage restreint n'a pas encore permis aux socialistes d'être présentés au Parlement : le bipartisme fonctionne toujours. En 1894, l'adoption du suffrage universel donne 28 sièges aux socialistes, cependant que le Parti libéral tombe de 60 à 21 (bien qu'il ait un nombre d'électeurs deux fois supérieur à celui des socialistes : mais la « sous-représentation » joue à son détriment). En 1898, nouvelle chute du Parti libéral qui descend à 13 sièges ; cette fois, la « polarisation » s'est ajoutée à la « sous-représentation », un grand nombre d'anciens électeurs libéraux ayant voté catholique. Le processus d'élimination du Parti libéral est déjà très avancé : on peut légitimement penser qu'il eût suffi de deux ou trois élections pour le terminer. Mais la représentation proportionnelle est adoptée en 1900 ; elle l'est précisément parce que les catholiques veulent enrayer cet anéantissement du Parti libéral

pour éviter le tête à tête avec les socialistes : aussitôt, le nombre de sièges libéraux remonte à 33. Il s'élèvera à 42 après les scrutins de 1902-1904 (probablement par une « dépolarisation » : les anciens électeurs libéraux, qui avaient quitté le parti après 1894 pour faire bloc sur le Parti catholique, reviennent à leurs anciennes amours, une fois compris le mécanisme de la proportionnelle), pour se stabiliser finalement entre 44 et 45. De ce sauvetage du Parti libéral belge par la R.P., on pourrait rapprocher celui de la droite danoise. On a montré que le processus d'élimination l'avait atteinte dans les premières élections majoritaires (13 sièges en 1910, 7 en 1913, malgré un effort désespéré pour multiplier le nombre de ses candidats). En 1918, l'adoption d'un système mixte (corrigeant les résultats du vote majoritaire par des sièges complémentaires attribués à la R.P.) fait remonter ce nombre à 16 ; en 1920, la proportionnelle proprement dite donne 28 sièges à la droite et la stabilise autour de ce chiffre jusqu'en 1947.

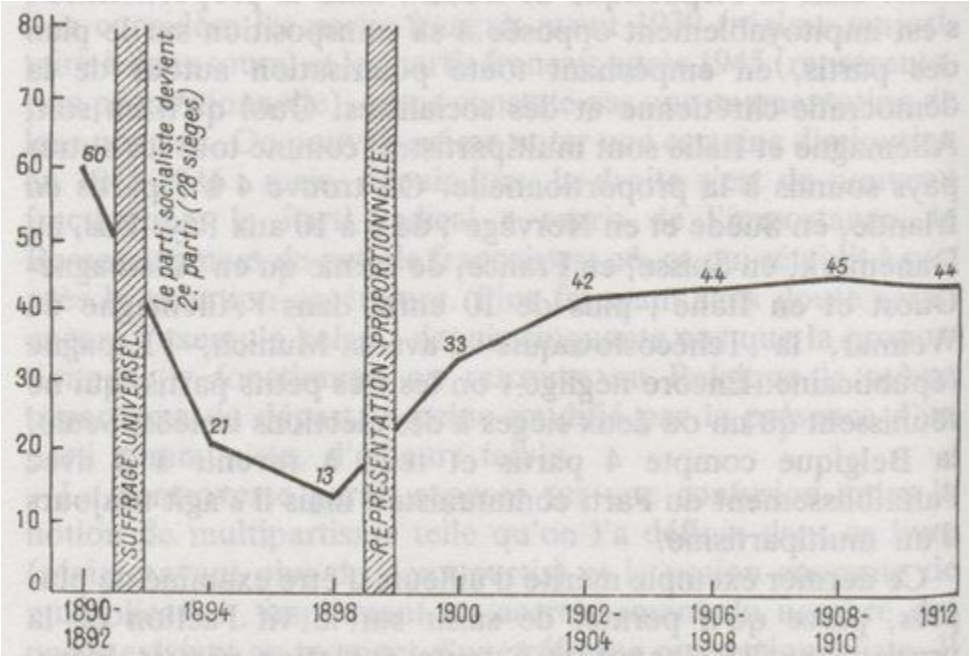


Fig. 29. *Le « sauvetage » du Parti libéral belge par la R.P. (nombre de sièges à la Chambre des députés)*

On notera que le sauvetage du Parti libéral belge s'est opéré en deux temps. À la première élection proportionnelle, l'accroissement résulte principalement de facteurs mécaniques : l'absence de sous-représentation et la multiplication des candidats ; à partir de la seconde, il se double d'un

facteur psychologique : la « dépolarisation ». Ces phénomènes sont inverses de ceux qui engendrent le bipartisme en régime majoritaire. Tant que ce dernier s'applique, le parti placé en troisième ou quatrième position est sous-représenté par rapport aux autres : son pourcentage de sièges est inférieur à son pourcentage de suffrages, l'écart demeurant constamment plus grand que dans ses rivaux. Par définition même, la proportionnelle supprime cet écart pour tous les partis : celui qui était auparavant le plus défavorisé se trouve le plus avantagé par la réforme. D'un autre côté, le parti en voie d'élimination par le scrutin majoritaire était forcé de se replier dans certains circonscriptions, et de supprimer ses candidats dans celles où nulle espérance de victoire n'existait plus pour lui : la proportionnelle lui restituant ses chances partout (dans la mesure où elle est intégrale), il va récupérer des voix qui n'avaient pu se porter sur lui à cause de son absence. Ces deux effets sont purement mécaniques : le Premier se produit entièrement dès la première élection ; le second n'atteint pas toujours immédiatement sa pleine efficacité, surtout si le parti ressuscité par la proportionnelle était vraiment moribond, car il ne peut arriver du premier coup à présenter des candidats partout où cela redevient possible. Mais, dès le second scrutin, il reprend ces dernières positions ; il retrouve aussi dans les autres des électeurs qui s'étaient détournés de lui en régime majoritaire, pour ne pas perdre leur voix et faire le jeu de l'adversaire : la polarisation du scrutin à tour unique n'a plus de sens dans la proportionnelle où nulle voix ne se perd (au moins en théorie) ; d'où le processus inverse de « dépolarisation ».

Le premier effet de la proportionnelle est donc d'enrayer toute évolution vers le bipartisme : on peut la considérer à cet égard comme un frein puissant. Rien ne pousse ici les partis de tendances voisines à fusionner, car leur division ne leur cause point de dommages, ou leur en cause peu. Rien n'empêche les scissions à l'intérieur des partis, car la représentation globale des deux fractions séparées ne sera pas réduite mécaniquement par l'effet du suffrage ; elle peut l'être psychologiquement, par le désarroi qu'elle sème dans les électeurs, mais le scrutin ne joue aucun rôle à cet égard. La seule atténuation à la tendance profonde à conserver un multipartisme établi vient du caractère collectif de la proportionnelle : elle exige une organisation, une discipline, une armature partisane. Elle s'oppose donc aux tendances individualistes et anarchiques qu'engendre parfois le scrutin à deux tours, et entraîne alors une certaine coagulation des groupes

minuscules et mobiles qui en résultent. En Italie, par exemple, la proportionnelle paraît avoir réduit le nombre des partis en 1919, en fortifiant les socialistes et en créant surtout le Parti démocrate-chrétien de Dom Sturzo. Le phénomène de réduction est surtout sensible à droite et au centre, où l'anarchie est plus développée. La proportionnelle a joué un certain rôle dans l'unification des classes moyennes et « bourgeoises » autour des partis catholiques, en France en 1945, et en Italie en 1920 et en 1945 ; également dans leur unification autour des partis fascistes en Italie et surtout en Allemagne. Dans cette mesure, le régime proportionnaliste atténue parfois le multipartisme, sans jamais le supprimer, sans jamais aboutir au bipartisme.

Tout différent est le problème de l'accroissement par la R.P. du nombre des partis existants. Se borne-t-elle à maintenir un multipartisme établi, dans les limites qu'on vient de définir, ou le fait-elle évoluer vers un polypartisme ? La réponse est assez délicate : si l'effet multiplicateur de la Proportionnelle n'est pas contestable, il ne paraît pas avoir l'ampleur qu'on lui attribue souvent ; surtout, il s'exerce dans certaines directions bien déterminées. Sur l'existence même de cet effet multiplicateur, les observations les plus intéressantes peuvent se faire dans l'Allemagne actuelle, où plusieurs *Länder* sont dotés d'un régime électoral qui combine le vote majoritaire à un tour et la représentation proportionnelle. Une partie des députés (les 3/4 en Westphalie-Rhénanie du Nord, les 2/3 en Schleswig-Holstein et à Hambourg, les 3/5 en Hesse, la moitié en Bavière, etc.) est élue au scrutin majoritaire simple à tour unique ; l'autre à la proportionnelle, soit sur des listes complémentaires, soit au moyen d'un double vote assez compliqué. Le système s'inspire des élections au Bundestag de la République fédérale où en 1949 242 députés étaient élus au scrutin majoritaire à un seul tour et 160 désignés sur des listes établies par les partis, de façon à corriger dans un sens proportionnel les résultats du vote direct. Dans la mesure où les statistiques électorales permettent de distinguer les résultats du scrutin majoritaire et ceux de la répartition proportionnelle ultérieure, on peut mesurer l'influence multiplicatrice de cette dernière. On n'oubliera Pas, cependant, que l'ensemble du scrutin se déroule dans un cadre proportionnaliste, qui influe sur la psychologie des électeurs : ils savent notamment que les voix portées par eux sur des candidats qu'on peut supposer placés en troisième ou quatrième position ne seront pas perdues, comme il arrive dans un système majoritaire simple,

puisque la répartition complémentaire a précisément pour but de les rattraper. Par conséquent, les mécanismes de la « polarisation » ne jouent Pas ou jouent très peu. Il en résulte que l'effet coagulateur du scrutin majoritaire est atténué, de même que l'effet multiplicateur de la R.P. par rapport à lui. Ce dernier demeure malgré tout perceptible. À la Diète fédérale, les élus des circonscriptions représentaient en 1949 cinq partis seulement ; après la Proportionnelle, le Bundestag comptait 4 partis de plus : communistes, *Zentrum*, DRP (extrême droite) et WA (parti de Lorentz). Dans le scrutin de 1950 pour la Diète du Schleswig, le bloc électoral formé par la CDU (démocrates-chrétiens), le FDP (Parti libéral) et le DP (Parti allemand conservateur) obtint 31 sièges au vote majoritaire, contre 8 au Parti social-démocrate, 5 au Bloc des expulsés et spoliés, 2 au Parti slesvigeois du Sud (pro-danois) : après l'intervention de la proportionnelle, le bloc gouvernemental conserva ses 31 sièges sans nul changement, les sociaux-démocrates passant au contraire à 19, les expulsés à 15 et les pro-danois à 4. Si le nombre même des partis n'a pas augmenté, l'accroissement des petits groupes agit dans le même sens. Les résultats sont analogues en Hesse, les sociaux-démocrates ayant obtenu 36 sièges au vote majoritaire, les libéraux 8 et les chrétiens-démocrates 4, ces chiffres s'élevant respectivement à 47, 21 et 12 après la correction proportionnelle. En Bavière, l'effet multiplicateur est plus net : la répartition des mandats majoritaires donne 46 sièges au Parti chrétien bavarois (CSU), 38 aux sociaux-démocrates, 16 au Parti bavarois et 1 au parti libéral ; pratiquement 4 partis seulement sont donc représentés. Mais, après l'addition des mandats proportionnels, le CSU a 64 sièges, les socialistes 63, le Parti bavarois 39, le Parti libéral 12 et le Bloc formé par les expulsés et spoliés et la « communauté allemande » 26, de sorte que 5 partis siègent en définitive à la Diète. On peut rapprocher ce résultat des élections au Parlement de Hambourg du 10 octobre 1949 : sur les 72 élus au vote plural, on trouvait 2 partis seulement, les sociaux-démocrates (50 élus) et une coalition libérale-chrétienne démocrate présentant des candidats uniques (22 élus) ; après l'intervention de la proportionnelle, 3 autres partis entrèrent dans l'Assemblée : le Parti allemand conservateur (9 élus), le Parti communiste (5 élus), et un Parti radical (1 élu).

L'effet multiplicateur de la proportionnelle ne paraît donc pas niable. Mais il demeure généralement limité : encore faut-il distinguer si la R.P. s'applique après un scrutin à deux tours engendrant lui-même le

multipartisme, ou après un système à tour unique tendant au bipartisme, l'effet multiplicateur étant naturellement moins accusé dans la première hypothèse que dans la seconde. On a vu précédemment que l'augmentation du nombre des partis n'est pas très sensible quand le vote à deux tours cède la place à la proportionnelle : Pas d'accroissement très notable aux Pays-Bas et en France ; une légère augmentation en Suisse et en Norvège et une plus sensible en Allemagne. Encore cette faible croissance après des années de proportionnelle peut-elle s'expliquer par des facteurs différents : la naissance des partis communistes en 1920 n'est pas la conséquence du régime électoral, bien qu'il ait pu la favoriser. Si l'on passe du tour unique à la Proportionnelle, l'effet multiplicateur paraît plus net, encore que difficile à déterminer parce que les observations sont ici très limitées, deux pays seulement ayant fait succéder la R.P. à un régime de vote plural : la Suède et le Danemark. La Suède est passée de 3 partis en 1908 à 5 aujourd'hui ; au Danemark, leur nombre s'est élevé de 4 en 1918 à 7 : l'accroissement paraît assez limité. Cependant, la guerre de 1940 a restreint le nombre des partis dans la plupart des pays, de sorte que la comparaison se trouve faussée : par rapport à l'avant-guerre, l'augmentation aurait été plus sensible. D'autre part, les chiffres précédents ne tiennent pas compte des tout petits partis, éphémères et mouvants, que la proportionnelle tend précisément à faire foisonner, comme on va le voir.

Si l'on veut préciser le mécanisme de l'effet multiplicateur de la R.P., on devra distinguer le sectionnement des partis anciens et l'apparition de partis nouveaux. Le premier n'est Pas propre au régime proportionnel : les schismes et les divisions ne sont pas rares en régime majoritaire ; le Parti libéral anglais en a connu beaucoup, avant et après l'apparition du *Labour.* Mais ils conservent alors un caractère Provisoire et limité : ou bien les deux fractions se réunissent après un certain temps, ou bien l'une d'elles va rejoindre le Parti rival (exemple des libéraux-nationaux, pratiquement intégrés dans le parti conservateur). Au contraire, en régime proportionnaliste, les scissions ont tendance à durer, parce que le scrutin empêche les fractions divergentes d'être écrasées par les rivaux. L'établissement de la R.P. a donc souvent coïncidé avec des schismes à l'intérieur de partis anciens, soit qu'il s'agisse de schismes avoués (un parti ancien se scinde en deux moitiés nouvelles, qui continuent à se réclamer de lui) ou de schismes déguisés (un parti qui s'affirme nouveau se constitue avec une portion de chefs et des cadres d'un ancien parti qui subsiste).

Ainsi, en Suisse, la R.P. a fait naître dès 1919 le Parti des paysans et bourgeois, issu pratiquement d'une scission radicale. En Suède, il a fallu quelques années de recul (1911-1920) pour que soit également créé un parti agraire, provenant en fait d'une scission du Parti conservateur, cependant qu'en 1924 le Parti libéral se coupait en deux branches (réunies en 1936, plutôt par la disparition de l'une que par une véritable fusion). En Norvège, la proportionnelle a provoqué à la fois une scission chez les socialistes, divisés en socialistes de droite et socialistes de gauche (ils ne se réuniront de nouveau qu'en 1927), en même temps que deux scissions au détriment de la gauche libérale, par la création des démocrates-radicaux qui obtiendront deux sièges, et l'accroissement subit du petit Parti agraire créé lors des élections précédentes et jusqu'alors très faible, qui passe de 36 493 suffrages à 118 657 et de 3 sièges à 17.

Cependant, cet effet de la proportionnelle est très limité ; dans l'ensemble, la R.P. maintient à peu près intacte l'armature des partis existant au moment de son apparition. Elle n'a jamais le pouvoir atomisant que certains lui prêtent : dans la plupart des cas, les schismes s'y traduisent par la division d'un grand parti en deux autres, qui conservent ensuite leurs positions à travers les élections suivantes. La tendance multiplicatrice se manifeste moins par la division des partis anciens que par la création de partis nouveaux : encore faut-il préciser qu'il s'agit essentiellement de petits partis. Pour avoir négligé cette précision, certains ont nié avec une apparence de vérité le caractère multiplicateur de la R.P. La plupart des régimes proportionnalistes appliqués effectivement ont pris des précautions pour éviter cette apparition de petits partis qui est le fruit naturel de ce système : on sait par exemple que la méthode de Hondt ou celle de la plus forte moyenne, qui fonctionnent dans le plus grand nombre d'États proportionnalistes, défavorisent nettement les petits partis et tendent à compenser ainsi les conséquences de la R.P. On peut en dire autant du système hollandais, qui écarte de la répartition des restes toutes les listes qui n'ont pas obtenu au moins le quotient électoral. Au fond, la représentation proportionnelle intégrale n'existe nulle part, non pas tant à cause de ses difficultés techniques d'application (qui sont relativement faciles à vaincre) que de ses conséquences politiques, et Particulièrement de sa tendance à multiplier les groupes plus ou moins minuscules et plus ou moins mobiles.

Malgré tout, cette tendance profonde triomphe toujours des barrages qu'on lui oppose. Bornons-nous ici à quelques exemples typiques. En

Norvège, aux premières élections Proportionnelles de 1921, 2 petits partis nouveaux apparaissent, les démocrates-radicaux avec 2 sièges et les socialistes de droite avec 8 sièges ; en 1924, un troisième s'ajoute à eux, le Parti communiste avec 6 sièges ; en 1927, un quatrième, les libéraux avec 1 siège ; en 1933, un cinquième, le Parti social avec 1 siège et un sixième, les démocrates-chrétiens avec 1 siège également : les autres pays scandinaves ont suivi une évolution analogue. Le phénomène est encore plus sensible aux Pays-Bas : aux premières élections proportionnelles de 1918, 10 partis nouveaux obtiennent 1 siège (Ligue économique, Parti socialiste indépendant, Parti communiste, Parti neutre, sociaux-chrétiens, chrétiens-démocrates, chrétiens socialistes, Ligue de défense nationale, Parti rural, Parti des classes moyennes). Devant ce foisonnement inquiétant, on introduit dans la loi électorale une disposition qui écarte de la répartition des restes toute liste qui n'a pas obtenu 75 % du quotient. Malgré tout, 4 petits partis demeurent en piste après les élections de 1922 : 3 anciens et 1 nouveau (réformés calvinistes) ; 2 autres surgissent en 1925 (réformés politiques et catholiques dissidents) ; 1 autre en 1929 (indépendants) ; 2 autres en 1933 (sociaux-révolutionnaires et fascistes), et l'un des partis de 1918, disparu après le barrage des 75 %, renaît de ses cendres (chrétiens-démocrates). Il faut se décider à modifier encore la loi électorale, pour établir de nouveaux obstacles à la tendance multiplicatrice de la R.P. à l'égard des petits partis : en 1935, on élève donc de 75 à 100 % la proportion du quotient nécessaire pour participer à la répartition des restes et l'on établit un cautionnement. Mais 4 petits partis sont encore représentés dans le Parlement de 1937, dont 1 nouveau, le Parti national-socialiste ; cela porte à 17 le nombre total des groupuscules engendrés par la proportionnelle entre 1918 et 1939 (fig. 30). On notera d'ailleurs qu'il ne s'agit pas de partis proprement locaux, qui s'expliquent par l'individualisme de tel ou tel candidat : comme l'a montré Frederick S.A. Huart dans son article de l'*Encyclopaedia of Social Sciences,* le système de proportionnelle appliquée aux Pays-Bas, qui fait pratiquement du pays un seul district électoral, a engendré des petits partis de caractère national et non plus local. Le Parlement de La Haye renfermait 7 partis à la veille de la proportionnelle : en 1918 et 1939 il n'en a jamais compté moins de 10, ce nombre s'élevant Jusqu'à 17. C'est la guerre de 1940 qui l'a ramené à son chiffre de 1913 : mais il est déjà passé de 7 à 8 de 1946 à 1948. Encore ces chiffres rendent-ils mal compte de la réalité : il faudrait les compléter en

dressant un tableau du nombre de partis qui ont Présenté des candidats aux élections. Aux Pays-Bas, par exemple, on est monté de 36 à 54 d'une élection à l'autre (1920-1933). En Suisse, 67 partis ont présenté des listes dans divers cantons entre 1919 et 1939, sur lesquels 26 ont obtenu des représentants au Conseil national, à un moment ou à un autre.

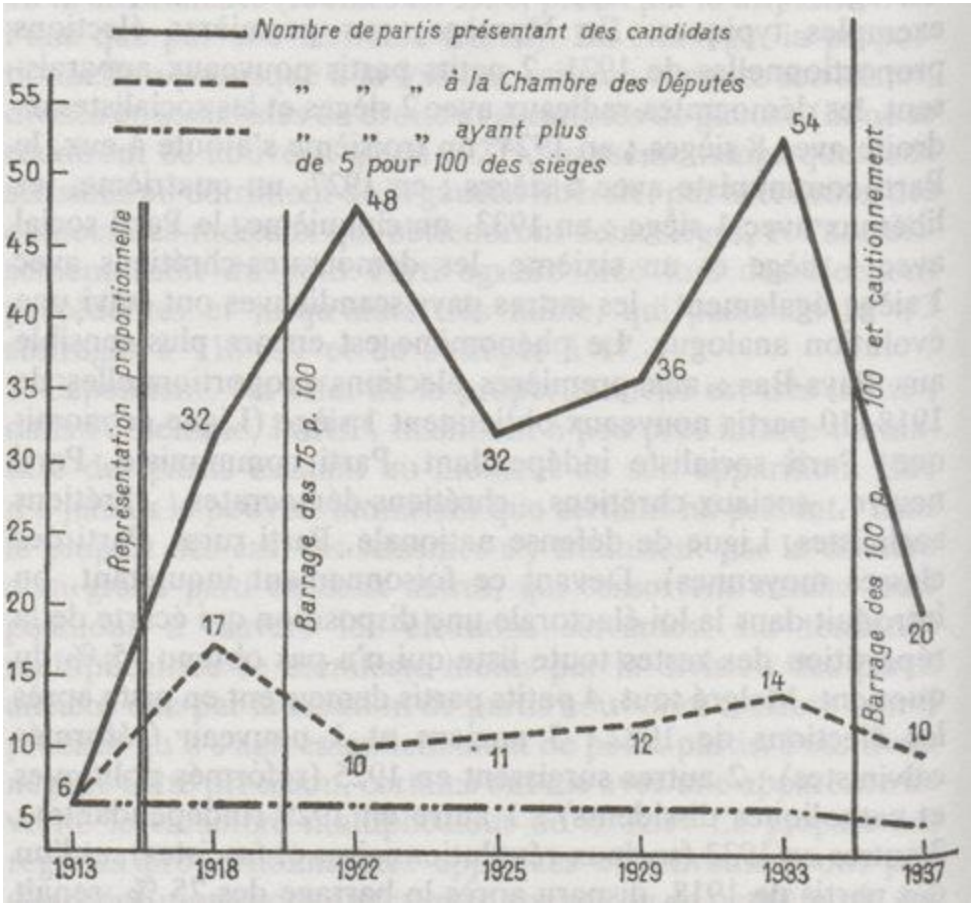


Fig. 30. *La multiplication des partis par la R.P. (Pays-Bas, 1918-1939)*

Mais la tendance de la proportionnelle à engendrer des partis nouveaux ne se borne pas toujours aux petits partis. Parce qu'elle est très sensible aux entraînements passionnels de l'opinion, à ces grands emballements qui soulèvent parfois un peuple comme une marée, elle favorise leur coagulation en partis qui peuvent alors prolonger la passion originaire et empêcher le reflux de l'opinion. Le phénomène est d'autant plus sensible qu'il se double d'une agglomération, autour de ces mouvements neufs, des petits groupes de droite et du centre à caractère personnel. Ainsi la

proportionnelle paraît avoir favorisé le développement du fascisme. Hermens a peut-être exagéré son rôle à l'égard du national-socialisme ; le système électoral ne peut être considéré dans ce domaine comme un facteur prépondérant. Mais son influence ne peut être niée non plus : il est curieux de noter que les seuls pays où la tendance fasciste ait réussi à s'incarner en des partis représentés au Parlement sont des pays soumis à la R.P. On retrouvera ce problème à propos de la solidité des partis, des variations de leurs dimensions, et de la représentation des nouveaux mouvements d'opinion.

Le parti unique

On considère généralement le parti unique comme la grande innovation politique du XX^{e} siècle. De fait, si la dictature est vieille comme le monde, la dictature appuyée sur un parti, telle qu'on l'a vue en Allemagne et en Italie, telle qu'on la voit en URSS et dans les démocraties populaires, constitue un système neuf. Mais la différence n'est guère moins grande entre les démocraties du XIX^{e} siècle fondées sur la représentation personnelle et l'indépendance des députés et la démocratie actuelle qui repose sur un encadrement perfectionné des électeurs et des élus. La nouveauté véritable réside dans l'existence des partis organisés : le régime du parti unique n'est que l'adaptation à la dictature d'une technique générale, née dans un cadre démocratique. La grande innovation politique du XX^{e} siècle n'est pas le parti unique, mais le parti.

Entre les partis uniques et les partis des régimes démocratiques, il n'y a pas de différence de structure fondamentale : la ressemblance est plus grande entre le Parti communiste russe et le Parti communiste français qu'entre ce dernier et le Parti radical. Aux États-Unis, l'opposition n'est pas tranchée entre les démocrates du Sud (parti unique) et les démocrates du Nord (parti pluraliste) : les premiers sont beaucoup plus proches des seconds que du Parti national-socialiste allemand ou du Parti fasciste italien. L'assimilation commune entre parti unique et parti totalitaire, parti unique et *Bund* est démentie par les faits : il y a des partis uniques non totalitaires ; il y a des partis totalitaires en régime pluraliste. Dire que ceux-ci ont copié la structure des partis uniques parce qu'ils désirent précisément les imiter et supprimer leurs rivaux, et qu'ils constituent par conséquent des

partis uniques virtuels, n’est pas conforme à la vérité. Historiquement, la plupart des grands partis uniques ont été d’abord des Partis d’opposition fonctionnant en régime pluraliste ; quelques-uns n’avaient aucune volonté précise d’aboutir un jour à l’unité (Italie, Russie) ; leur structure n’a pas été modifiée d’une façon essentielle après la prise du pouvoir et l’acquisition du monopole ; leur nature totalitaire, leur caractère de Bund, leur armature autocratique et centralisée sont nés dans le cadre d’un système démocratique. Les partis uniques ont d’abord imité ou conservé des structures établies en régime Pluraliste : la démarche inverse n’est venue qu’ensuite. Il est vrai que le caractère totalitaire d’un parti le pousse à supprimer le pluralisme s’il le peut : mais la tendance à l’unité est une conséquence de la nature totalitaire, plus qu’une cause. Un parti tend à devenir unique parce que sa structure est totalitaire ; il ne prend pas une structure totalitaire parce qu’il veut arriver à l’unité : tel paraît du moins le sens originaire de l’évolution. Il n’y a pas de coupure véritable entre l’organisation intérieure des partis pluralistes et celle du Parti unique : l’une est dérivée de l’autre, dont elle demeure souvent assez proche.

Comme « système de partis », le parti unique est évidemment différent du pluralisme et son analyse séparée devient indispensable. Encore ce système n’a-t-il pas l’homogénéité qu’on lui attribue d’ordinaire. Il n’y a pas *un*, mais *des* régimes de parti unique. On voudrait insister sur cette diversité dans les pages qui vont suivre, parce qu’elle paraît susceptible d’éclairer le problème de la vraie nature du parti unique et de son caractère autocratique.

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU PARTI UNIQUE

La pratique du parti unique a précédé la théorie. Il est même arrivé que la théorie ne suive jamais : certains États ont appliqué le système du parti unique dans les faits sans l’intégrer dans leur doctrine du pouvoir, par exemple la Turquie et le Portugal. En URSS même, il a fallu attendre la constitution de 1936 pour que le monopole du Parti communiste soit légalement consacré dans l’article 126 : « Les citoyens les plus actifs et les plus conscients de la classe ouvrière et des autres couches de travailleurs s’unissent dans le Parti communiste de l’URSS, qui est l’avant-garde des travailleurs dans leur lutte pour l’affermissement et le développement du régime socialiste, et qui représente le noyau dirigeant de toutes les

organisations de travailleurs, tant sociales que d'État. » La justification de l'unité du parti par la suppression des classes n'a été présentée qu'ensuite. En définitive, la théorie du parti unique s'est forgée en Italie et en Allemagne. Encore chacun de ces pays a-t-il édifié une théorie spéciale à son propre parti unique : théorie du Parti fasciste en Italie, théorie du Parti national-socialiste en Allemagne, assez profondément différentes l'une de l'autre. La première analyse du parti unique comme institution générale date de 1936[68]

Partisans et adversaires du parti unique ne s'en font pas tout à fait la même image. Les seconds admettent bien le schéma général proposé par les premiers : mais ils corrigent sur beaucoup de points leurs interprétations. Les apologistes du système lui reconnaissent une double fonction : le parti unique est à la fois une élite et un lien. L'ère des masses a entraîné le déclin des élites sociales traditionnelles ; le parti unique a pour but de forger des élites nouvelles, de créer une classe dirigeante neuve, de réunir et de former les chefs politiques aptes à organiser le pays, car les masses ne peuvent pas gouverner elles-mêmes. Par ses organisations de jeunesse, par leur hiérarchie et la filière qui conduit leurs membres dans le parti lui-même, ou par ses mécanismes d'adhésion contrôlée après stage, parrainage et épreuves, le parti constitue le crible qui retient les élites dans ses mailles. Il les instruit en même temps ; il les rend capables de remplir leur tâche ; il les encadre aussi d'une façon permanente ; il leur donne une structure et une hiérarchie. Car la nouvelle classe dirigeante est organisée, à la différence de l'ancienne où l'individualisme régnait : elle forme elle-même une communauté au sein de la communauté populaire à qui elle sert d'exemple et de guide. L'élite ainsi choisie et préparée par le parti peut remplir grâce à lui son rôle de direction. Les principaux chefs politiques, administratifs et économiques sont pris dans le parti : mais le Parti lui-même, en tant que corps, ne cesse jamais de contrôler tous les organes de l'État. Sa fonction n'est pas tant d'administrer que d'assurer le dynamisme de l'administration et de vérifier sa fidélité. Les représentants du parti siègent donc partout, depuis les conseils ministériels jusqu'aux plus Petits comités locaux ou spéciaux ; depuis les administrations jusqu'aux syndicats, coopératives, associations culturelles, etc. ; à moins que le parti n'assure directement certaines fonctions, par lui-même ou ses organismes annexes.

D'un autre côté, le parti établit un contact direct et Permanent entre le gouvernement et le pays. La difficulté Principale des régimes autoritaires

tient toujours à l'isolement des chefs par rapport aux masses : en démocratie, l'élection permet aux premiers de connaître l'opinion des secondes et de vérifier périodiquement leur position par rapport à elles ; la dictature est privée de ce sextant politique. Ses dirigeants risquent de s'isoler de plus en plus du peuple, de perdre complètement le contact avec lui, d'autant plus qu'ils sont entourés par des subordonnés qui les flattent et les abusent, Pour être bien en cour. Les rapports de police sont insuffisants Pour franchir ce rideau de fer qui sépare le gouvernement des gouvernés. Au contraire, le parti unique rompt l'isolement par ses milliers de cellules et de sections dispersées dans l'ensemble du pays, à travers toutes les couches de la Population et tous les milieux sociaux. Le gouvernement demeure constamment « à l'écoute des masses » ; il peut connaître l'opinion du peuple à son égard, ses variations et son évolution. Il peut donc modeler sur elle sa conduite. Il peut également la modeler elle-même. Car le contact ne s'établit Pas seulement de façon ascendante, dans le sens « peuple-dirigeants », mais aussi de façon descendante, dans le sens « dirigeants-peuple ». Comme ces postes radiophoniques qui assurent à la fois la réception et l'émission des messages, le Parti unique fait entendre aux chefs la voix du pays et au pays la voix des chefs. La même armature pyramidale, qui permet au sommet de connaître les réactions de la base dans toute leur diversité, permet à la base de recevoir les directives du sommet avec un commentaire adapté à chaque milieu. Le parti donne au gouvernement l'opinion du peuple ; il fait comprendre au peuple les décisions du gouvernement. Les fidèles qui le composent réchauffent les tièdes qui restent en dehors de sa communauté. Leur action est d'autant plus efficace qu'ils demeurent eux-mêmes, individuellement, au sein du peuple. Des fonctionnaires ou des propagandistes officiels n'obtiendraient pas le même résultat, à cause de leur propre séparation des « gouvernés ». L'efficacité du parti vient de son ambivalence : il est, à la fois, un organe de l'État capable de comprendre ses décisions de l'intérieur et d'y adhérer intégralement, et un groupement de citoyens qui ressentent en eux-mêmes et dans leurs proches les réactions populaires et peuvent les exprimer aux dirigeants.

Les adversaires du parti unique corrigent cette description idéalisée. Pour eux, le parti constitue une variété nouvelle d'un type sociologique très ancien : la garde prétorienne qui permet à un tyran d'asseoir sa dictature. Il s'agit moins de sélectionner une élite que de créer une classe privilégiée, attachée au régime par les faveurs particulières dont elle jouit : avantages

matériels, monopole des postes administratifs, libertés et pouvoirs plus grands que les autres citoyens, etc. En fait, la fidélité au dictateur est le critère de l'entrée ou du maintien dans le parti, beaucoup plus que la valeur personnelle ou les aptitudes au commandement. Le parti unique tend à devenir la « clientèle » du dictateur, attaché à lui par les faveurs que ses membres reçoivent : la nouveauté réside seulement dans l'organisation technique de cette « clientèle », non dans son existence, commune à tous les systèmes tyranniques. Quant au « contact » entre le peuple et le gouvernement, les adversaires du parti unique ne le nient point. Mais ils l'estiment très limité dans le sens ascendant : la discipline du parti, l'idolâtrie du chef et l'auto-admiration qu'on y pratique aboutissent très vite à isoler ses membres des masses et à leur cacher les réactions véritables de ces dernières. D'ailleurs, la nécessité de « faire sa cour » à tous les degrés de la hiérarchie oblige à déformer la vérité au fur et à mesure des transmissions, à supposer qu'elle ait pu être connue à la base. Le militant peut encore arriver à s'en rendre compte, s'il fait effort pour se libérer des solgans du parti : mais la prudence élémentaire le poussera à la déformer au moment d'en faire part à son chef local ; nouvelle déformation quand celui-ci fait son rapport au chef régional, pour les mêmes raisons ; nouvelle déformation quand le chef régional coordonne les rapports avant de les présenter au centre ; nouvelle déformation quand le centre expose la question au chef du parti, qui est en même temps chef de l'État. En définitive, celui-ci n'est guère moins séparé du peuple que Louis XIV à Versailles.

Le véritable contact s'établit dans le sens descendant. Le rôle fondamental du parti consiste à répandre dans le public les mots d'ordre du dictateur, à assurer la propagande du gouvernement. Là réside son originalité la plus authentique. Cette garde prétorienne ne tire pas sa force des piques et des lances, suivant la tradition des tyrans antiques ; elle tire sa force de la propagande. Le parti unique n'est pas séparable des techniques modernes de l'action sur les foules. Il constitue l'organe de propagande le plus perfectionné de tous. Il est un admirable outil pour modeler l'opinion, pour la former, pour l'encadrer, pour la canaliser, pour la diriger. Mais la Persuasion et l'obsession ne suffisent pas toujours ; elles s'accompagnent donc de la surveillance et de la répression. Organe de propagande, le parti est aussi un organe de police et son originalité n'est pas moins grande ici que là. La surveillance et la délation forment deux devoirs essentiels d'un

bon militant. L'organisation même du parti lui permet de tout épier. Chaque cellule d'immeuble a pour mission de contrôler les bons sentiments des habitants, de repérer les suspects et de les dénoncer. Le parti est un instrument de terrorisme. On Pourrait d'ailleurs distinguer le terrorisme extérieur et le terrorisme intérieur. Le premier consiste dans la surveillance de l'ensemble des citoyens par les membres du parti, qui garantit la fidélité de la nation tout entière. Le second se définit par la surveillance mutuelle des membres du parti, les uns par les autres, qui assure la fidélité de « l'élite » politique. Celui-ci paraît parfois plus strict encore que celui-là : être membre du parti n'assure pas toujours la tranquillité, au contraire. Malgré tout, cette description ne doit pas être exagérée. Les fonctions de police sont assumées par des organes distincts du parti, dans la plupart des États totalitaires contemporains (OVRA, Gestapo, MVD, etc.) : tout en collaborant avec eux à la surveillance générale et au dépistage des hétérodoxes, le parti ne s'absorbe pas en eux. La même spécialisation s'observe aussi pour la propagande, au moins en Allemagne (où le ministère de la Propagande était distinct du parti) ; en URSS, au contraire, l'*agit-prop* (agitation-propagande) demeure une activité fondamentale du parti. Si l'originalité du parti unique est souvent éxagérée par ses partisans, elle ne doit pas être sous-estimée par ses adversaires.

Ceux-ci font remarquer que les fonctions officiellement attribuées au parti unique par ses défenseurs ne diffèrent pas, quant à leur nature, des fonctions qu'assument tous les partis dans une démocratie pluraliste. Ces derniers visent également à dégager une élite politique et à permettre un contact entre le peuple et le pouvoir ; mais le monopole du parti transforme complètement leur exercice. Ce monopole lui-même est justifié de diverses façons : tous les régimes de parti unique n'adoptent pas ici la même doctrine. Les uns voient dans l'unité du parti le reflet de l'unité nationale ; les autres, le reflet de l'unité sociale. La première explication est propre aux théories fascistes ou conservatrices. Pour elles, le pluralisme démocratique aboutit à déformer l'intérêt général par une lutte entre des intérêts particuliers, à sacrifier l'intérêt du peuple entier aux disputes entre les objectifs spéciaux de telles ou telles de ses fractions. « Dans le miroir brisé des partis, la patrie ne reconnaît plus son image », pourrait-on dire, en paraphrasant une métaphore célèbre. A cette attitude générale, on trouve deux fondements sous-jacents, l'un théorique, l'autre pratique. Le premier découle en somme de Rousseau et de sa conception de la volonté générale,

qui serait faussée par un fractionnement en volontés collectives particulières : on sait la méfiance des gens de 1789 à l'égard des « corps intermédiaires » ; il n'est pas douteux qu'ils n'auraient pas admis le pluralisme des partis. Le second fondement repose sur des considérations de fait : ce pluralisme serait contraire à la poursuite du bien public par les gouvernants, qui est pourtant leur but suprême. « Quand il y a des partis dans un pays, il en résulte tôt ou tard un état de fait tel qu'il est impossible d'intervenir efficacement dans les affaires publiques sans entrer dans un parti et jouer le jeu. Quinconque s'intéresse à la chose publique désire s'y intéresser efficacement. Ainsi ceux qui inclinent au souci du bien public, ou renoncent à y penser et se tournent vers autre chose ou passent par le laminoir des partis. En ce cas aussi il leur vient des soucis qui excluent celui du bien Public[69]. »

En réalité, ces arguments tendent plutôt à la suppression de tous les partis qu'à la constitution d'un parti unique. On peut en dire autant de la doctrine communiste, malgré son fondement tout à fait différent. L'unité du parti est ici la conséquence naturelle de la doctrine marxiste et de la structure de l'Union soviétique. On a vu que la première considère les partis comme l'expression politique des diverses classes sociales et non comme des groupements idéologiques. Plus exactement : le caractère idéologique est secondaire par rapport au caractère social, car l'idéologie est déterminée par les rapports économiques et les situations qu'ils engendrent. D'un autre côté, les dirigeants russes estiment que les diversités de classes ont été supprimées en Russie, qui réalise le schéma marxiste d'une société sans classes ou d'une société à classe unique. La diversité des partis n'a donc plus de raison d'être. On est tenté de résumer la doctrine communiste du Parti unique dans un syllogisme : « *a)* chaque parti est l'expression politique d'une classe sociale ; *b)* or, l'URSS est une société à classe unifiée ; *c)* donc, l'URSS ne peut vivre que sous un régime de parti unique. » À dire vrai, cette formule rigide altère un peu la conception communiste du parti : elle joue sur les mots, en assimilant « société sans classes » et « société à classe unifiée ». La notion de classe sociale suppose une différenciation : seuls, les termes « société sans classes » sont corrects et conformes au marxisme. Mais la mineure et la conclusion du syllogisme devraient alors être différentes. Si l'on dit : « *b)* or, l'URSS est une société sans classes », il faut conclure : « *c)* donc, l'URSS ne doit connaître *aucun* parti politique. » Dans la doctrine de Marx et de Lénine, le parti est

l’organisation de combat d’une classe contre une autre : s’il n’y a plus de classes, il n’y a plus de combat, et l’organisation devient inutile. Mais la conception russe du parti unique se place sur un plan moins statique et moins achevé : elle considère que les classes n’existent plus en URSS, après la suppression de la bourgeoisie et de la « classe des exploiteurs », mais que l’anéantissement de ces dernières n’est pas encore parfait, qu’elles pourraient renaître, et que des précautions sévères doivent être prises à cet égard. D’où le maintien du Parti communiste, organe du combat de la classe ouvrière dans son effort pour détruire ses rivales, comme organe de surveillance pour les empêcher de se reconstituer.

Une autre justification de l’unité de parti a été tirée par Manoïlesco de l’abandon par les États autoritaires contemporains du principe de la neutralité politique. À l’État neutre s’est substitué l’État « porteur d’idéaux », l’État incarnant une foi, une morale, une éthique. Dans un système de neutralité, le pluralisme des partis est naturel : l’État respecte toutes les morales et tous les idéaux, donc tous les partis qui défendent chacun d’eux. Son rôle est seulement d’arbitrer les conditions de leur rivalité et d’empêcher que l’un ne tende à absorber les autres. Tout change évidemment si l’État adhère lui-même à une éthique précise ; il ne peut alors accepter que le seul parti qui la défend. Car les autres ne luttent plus désormais *dans* l’État, mais *contre* l’État, contre les valeurs qu’il incarne. Cette explication rationnelle paraît conforme à certains faits réels. Il est exact que le pluralisme existe seulement dans les régimes démocratiques, qui affirment leur neutralité. Il est exact que le parti unique fonctionne en général dans les États qui ont répudié cette neutralité et proclamé leur adhésion à un dogme. Le développement du parti unique coïncide avec la renaissance des religions d’État, sous la forme nouvelle qu’elles ont prise dans le monde contemporain : il s’agit moins d’une religion d’État que d’un État-religion. L’État n’adhère pas à une foi extérieure et transcendante qui place en dehors de lui son objet et sa fin : il est lui-même cet objet et cette fin. Cependant, certains partis uniques ont vu le jour dans des États neutres, qui ne s’affirmaient point « porteurs d’idéaux » : par exemple en Turquie. D’autre part, on exagère souvent la neutralité des régimes démocratiques : la démocratie n’est pas dépourvue d’éthique ; elle défend l’éthique libérale, qui en vaut d’autres. Il est vrai que les partis multiples n’ont correctement fonctionné que dans la mesure où leur combat s’est confiné sur le terrain technique ; quand ils ont adopté une nature religieuse ou morale, leur lutte a

pris un caractère implacable et le pluralisme s'est trouvé menacé. Mais rien n'empêcherait un pluralisme dans des États « porteurs d'idéaux » : en URSS, la rivalité de l'industrie lourde et de l'industrie légère aurait très bien pu se traduire en lutte de partis, si le régime l'avait voulu. Manoïlesco part d'une conception beaucoup trop étroite et rigide des partis politiques, qui n'est pas conforme à l'expérience. Il se rattache trop à la notion libérale du parti-idéologie, sans tenir compte de la notion marxiste de parti-classe.

PARTIS UNIQUES FASCISTES ET COMMUNISTES

Toute description générale du parti unique reste nécessairement dans le vague. Dès qu'on veut préciser un peu, on se heurte à cette opposition fondamentale du parti unique de type fasciste, et du parti unique de type communiste. Opposition sur le terrain doctrinal d'abord, qui dépasse le cadre de ce livre. On a signalé déjà la différence qui sépare l'optimisme communiste du pessimisme fasciste : la philosophie communiste est l'héritière directe de la philosophie des Lumières et de la croyance au progrès. Le marxisme tend à démontrer que l'âge d'or est devant nous, l'âge de la société sans classes, l'âge de la fin de l'exploitation de l'homme par l'homme, l'âge de la prospérité et du bonheur. « Les lendemains qui chantent » : cette phrase de Gabriel Péri est typiquement communiste. Pour un fasciste, on chantait plutôt hier, au bon vieux temps : il s'agit de retrouver une tradition perdue, de revenir à des sources taries : l'âge d'or est derrière nous. Ou bien, il n'y a pas d'âge d'or : s'il n'adopte pas toujours une philosophie conservatrice et régressive, le fascisme adhère à une philosophie des cycles : demain ne sera pas meilleur qu'hier ; l'homme est toujours semblable à lui-même ; la roue tourne — cette roue solaire figurée par la croix gammée des nationaux-socialistes.

Les communistes reprennent, en la rajeunissant à peine, la vieille doctrine de Rousseau : l'homme naît bon, le capitalisme le corrompt. Les fascistes pensent que l'homme est naturellement corrompu, qu'il naît corrompu, et que la société seule le civilise. Mis à part, bien entendu, les génies, les héros, les saints, les élites — ceux « qui ont reçu le mystérieux pouvoir de donner plus à leurs contemporains ». Le fascisme est à la fois mépris de l'individu et exaltation de l'individu : mépris de l'individu ordinaire, exaltation du surhomme. Le communisme croit aux hommes ordinaires. Dans sa pureté originelle, il ne croyait pas aux surhommes : le

marxisme tend à minimiser l'action des individus sur le déroulement de l'histoire. Mais il a beaucoup évolué sur ce point : le culte de Lénine et de Staline, l'adoration du Pharaon mort et du Pharaon vivant, l'ont ici rapproché du fascisme. Malgré tout, il demeure loin du goût naturel de celui-ci pour les élites, les cadres, les chefs : même quand il forge une classe dirigeante nouvelle, par le moyen d'un parti, il la considère seulement comme la part la plus consciente, la plus dévouée et la plus éclairée du prolétariat tout entier. Il reste une doctrine fondamentalement égalitaire, en face d'un fascisme aristocratique.

Il faudrait ajouter que le communisme seul constitue une philosophie cohérente et complète. Seul, il présente une explication globale et coordonnée de l'Univers. Le fascisme vise à la même totalité, mais n'y parvient pas. Plus exactement : il y parvient dans le vague et l'obscurité. Il a manqué au fascisme l'équivalent de Karl Marx et du mouvement de pensée qui s'est produit autour de sa doctrine. A la fois philosophie et logique, cadre de pensée et système de pensée, le marxisme a une richesse intellectuelle qui manque au fascisme. Les histoires de Rosenberg sur la race et le sang sont confuses, obscures et vagues ; les théories mussoliniennes sur l'État, les corporations et l'autorité restent courtes et décousues. Il n'y a pas de philosophie fasciste, de doctrine fasciste : il y a des mythes, des tendances, des aspirations, assez mal reliées entre elles, assez peu cohérentes. Il est vrai que le fascisme affirme précisément la primauté de l'irrationnel et de l'instinct, au lieu que le communisme proclame la souveraineté de la raison et de la science, en prenant souvent d'ailleurs l'allure d'un scientisme avec tout ce qu'une attitude semblable peut comporter d'étriqué : mais c'est une déformation de disciples inintelligents ; la doctrine de base a une autre richesse et une autre force.

Socialement, le schéma des partis communistes « instruments du prolétariat pour abattre l'autorité de la bourgeoisie », et des partis fascistes « instruments des classes bourgeoises pour conserver leur pouvoir et empêcher qu'il ne tombe aux mains du prolétariat », est un peu sommaire. Dans ses grandes lignes, cependant, il correspond à la réalité. En URSS, le Parti communiste n'a pas abattu le pouvoir bourgeois, mais plutôt le pouvoir aristocratique ; il ne s'est Pas seulement appuyé sur le prolétariat, mais sur la paysannerie. Malgré tout, il a brisé la tentative de Révolution à la mode de 1789, engagée par les constitutionnels-démocrates et Kerensky : il a liquidé les *koulaks* et la bourgeoisie agraire ; il a assuré pendant

longtemps une prépondérance à la classe ouvrière des villes sur une paysannerie pourtant plus nombreuse. En Italie et en Allemagne, le fascisme a eu pour objectif principal de conserver le pouvoir à la bourgeoisie : dans les deux pays, il a été subventionné par les grands capitalistes ; dans les deux pays, il a rallié les classes moyennes qui lui ont donné sa force principale. Peut-être faudrait-il distinguer entre la prise du pouvoir et l'exercice du pouvoir. Dans la première phase, les schémas précédents sont à peu près exacts : le communisme enrégimente la classe ouvrière pour renverser l'État bourgeois ; le fascisme agglomère les classes moyennes et bourgeoises pour s'opposer à cette subversion. La présence d'un parti communiste important est ainsi l'un des facteurs essentiels de la naissance et du développement du fascisme. Dans la seconde phase, on a prétendu que fascisme et communisme tendaient à se ressembler, le premier inclinant à s'appuyer de plus en plus sur la classe ouvrière et à limiter le pouvoir de la bourgeoisie ; le second, à créer une nouvelle caste privilégiée, une sorte de néo-bourgeoisie. Sans être absolument fausse, cette opinion ne paraît pas coïncider avec la réalité. Sans doute, les membres du parti se distinguent nettement en URSS de la masse des citoyens, à la fois par des devoirs et des droits particuliers. Mais on ne peut parler, à leur égard, de la reconstitution d'une bourgeoisie : car on ne trouve ni hérédité des avantages, ni prérogatives ayant leurs sources dans la propriété privée et l'argent. Le parti constitue peut-être une élite, mais non pas une élite bourgeoise, au sens sociologique du terme. Il est vrai qu'il est plus largement ouvert aux non-ouvriers que dans les premières années de son monopole : les statuts de 1939 ont unifié sur ce point les règles de parrainage et la durée des stages, et supprimé les privilèges des prolétaires : mais cela n'est pas une preuve directe d'embourgeoisement. D'un autre côté, la proportion d'ouvriers dans les partis fascistes ne semble pas s'être augmentée très sensiblement pendant la durée de leur séjour au pouvoir. Le recrutement direct ayant été supprimé, les seuls membres nouveaux venaient des organisations de jeunesse : il ne semble pas que leur admission ait modifié la répartition des classes sociales à l'intérieur du parti. Cependant, l'absence de documents ne permet pas de conclusion très nette à ce dernier point de vue.

Ces différences doctrinales et sociales sont trop connues pour qu'on y insiste. Au contraire, les différences dans la structure des partis restent plus ignorées : elles sont pourtant très importantes. Certes, l'armature générale

demeure la même, avec centralisation étroite et liaisons verticales. On notera cependant que le parti communiste adopte officiellement l'élection comme moyen de désigner ses dirigeants, au lieu que les partis fascistes reposent entièrement sur un système de nomination. Mais, en pratique, la différence est moins forte qu'en théorie. Il en va de même pour les éléments de base. Le Parti communiste reste fondé sur les cellules, les partis fascistes sur les milices ; mais ces dernières voient nécessairement leur rôle diminuer après la prise du pouvoir. À moins de les confiner dans la tâche sans grandeur d'une police supplétive, on est conduit à les désarmer : la crainte de les voir former un État dans l'État, capable de renverser le pouvoir qu'elles ont elles-mêmes fondé, renforce cette dernière tendance. En Allemagne, le désarmement des Sections d'assaut a été général après 1934 : les exercices d'entraînement ont été espacés, les miliciens n'ont eu le droit de porter leur uniforme que pendant les heures d'exercice ou les cérémonies et défilés. Les milices deviennent une armée d'apparat : seules les sections et les cellules du parti font un travail effectif — comme dans le parti communiste.

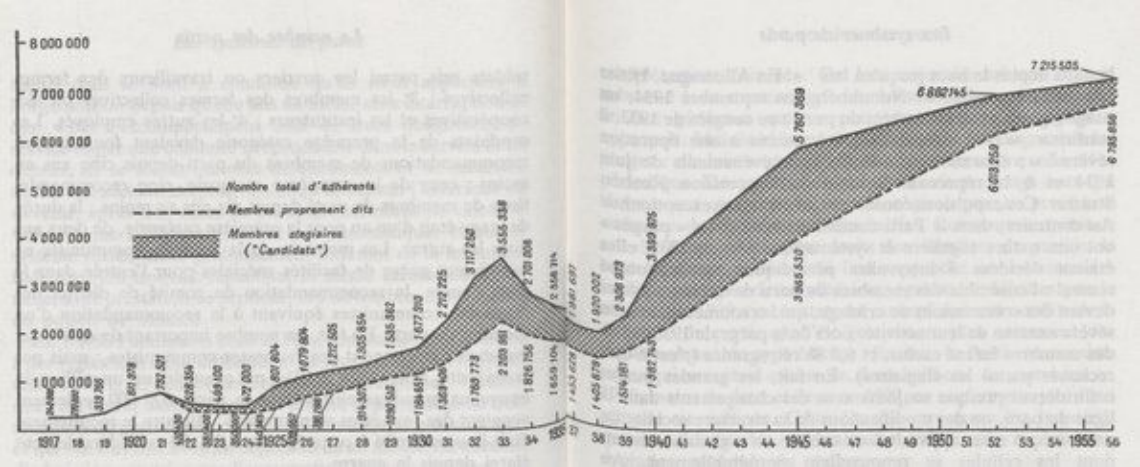
La plus notable différence de structure (mais non la plus notée) concerne l'entrée dans le parti. Comme on vient de le dire, l'accès aux partis uniques de type fasciste est pratiquement réservé aux adolescents, sortant des organisations de jeunesse. Dans le Parti fasciste italien, l'adhésion a été Pratiquement libre jusqu'en 1922, sévèrement contrôlée de 1922 à 1925, puis complètement supprimée à cette date, sauf en l'an X du régime où elle a été provisoirement rétablie avec un filtrage draconien. Dans le Parti national-socialiste, le recrutement direct a été totalement arrêté à partir du 1er mai 1933. En Italie, il fallait donc entrer dès son plus jeune âge dans les *ballilas* d'abord (8 à 14 ans), passer dans les *avant-gardistes* (14 à 18 ans), puis dans les *jeunes fascistes* (18 à 21 ans) ; alors seulement on recevait la carte du parti, après une prestation de serment, au cours de la cérémonie solennelle de la « levée fasciste » : à la manière des conscrits, tous les jeunes gens du même millésime entraient le même jour dans les rangs du parti. En Allemagne, les membres de la jeunesse hitlérienne ayant dix-huit ans révolus (pour les garçons) ou vingt et un ans (pour les filles) pouvaient être admis dans le parti à condition qu'ils aient appartenu à l'organisation depuis quatre ans au moins sans interruption et que « par l'accomplissement zélé de leurs obligations de service et par une conduite irréprochable dans le service et en dehors, ils se soient montrés de sentiments et de caractère

nationaux-socialistes éprouvés, et qu'ils offrent l'assurance de devenir, après leur accès au parti, des membres de valeur ». On voit que l'admission n'était pas automatique, et que le système restait assez profondément différent de la technique italienne. On trouvait cependant la même cérémonie solennelle, avec prestation de serment, le 9 novembre, anniversaire du putsch de Munich.

En URSS l'admission dans le Parti communiste est soumise à des règles tout à fait différentes. Le recrutement est toujours resté ouvert, en dehors des Jeunesses communistes. Quiconque veut entrer dans le parti doit obtenir le parrainage de trois membres du parti depuis trois ans au moins, qui le connaissent et qui ont travaillé avec lui depuis un an au moins. La décision d'admission est prise par l'organisation primaire du parti, et approuvée par l'organisation du district ou de la ville : la présence des parrains à la délibération est obligatoire. Si la décision est favorable, le candidat doit passer par un stage préliminaire d'un an, qui a pour objet « de le familiariser avec le programme, les règles et la tactique du parti et de permettre aux organisations du parti d'apprécier ses qualités personnelles[70] ». Pendant ce stage, il assiste à toutes les réunions du parti, mais n'y vote pas ; il paie les mêmes cotisations que les membres. À l'expiration du stage, la même procédure de parrainage et d'examen par les organisations de base recommence : si la décision est favorable, le « candidat membre » devient réellement « membre » du parti. Avant 1939, les conditions d'admission étaient plus sévères et plus discriminatoires. On distinguait quatre catégories de personnes : 1° les ouvriers d'industrie (depuis cinq ans au moins) ; 2° les ouvriers agricoles, les ouvriers d'industrie (depuis moins de cinq ans), les ingénieurs ou techniciens, les soldats pris parmi les ouvriers ou travailleurs des fermes collectives ; 3° les membres des fermes collectives ou des coopératives et les instituteurs ; 4° les autres employés. Les candidats de la première catégorie devaient fournir trois recommandations de membres du parti depuis cinq ans au moins ; ceux de la quatrième catégorie, cinq recommandations de membres du parti depuis dix ans au moins ; la durée du stage était d'un an pour la première catégorie, de deux ans pour les autres. Les membres de la Jeunesse communiste ne bénéficient guère de facilités spéciales pour l'entrée dans le parti : seule, la recommandation du comité de district des Jeunesses communistes équivaut à la recommandation d'un membre du parti. En fait, un nombre important de nouveaux membres proviennent des Jeunesses

communistes : mais pas la majorité. Entre 1930 et 1934, par exemple, sur un million de nouveaux membres entrés dans le parti, 375 000 seulement venaient des Jeunesses communistes[71]. Encore le recrutement était-il assez limité à cette époque : il a été considérablement élargi depuis la guerre.

Ces différences dans le recrutement sont fondamentales : puisque le parti unique veut constituer une élite, les modes de sélection de cette élite sont essentiels. Les partis fascistes sont fermés : quiconque n'y appartenait pas avant la victoire n'a plus aucune chance d'y entrer. Seules, les générations nouvelles peuvent y pénétrer, après une longue formation préalable. Ils tendent par conséquent à s'isoler de la nation ; à devenir cette caste rigide, fondée sur une sorte d'hérédité collective. L'adhésion y est le résultat d'un dressage portant sur des enfants ou des adolescents encore inconscients des problèmes véritables et incapables de porter des jugements valables. L'isolement devint si grave dans le Parti fasciste italien, après sept ans sans recrutement direct, que celui-ci dut être rétabli pour quelque temps en 1933 : on infusa au parti un sang nouveau assez brutalement (il doubla presque ses effectifs). Dans le Parti communiste russe, au contraire, le caractère de caste disparaît : la circulation régulière des élites devient possible ; le contact avec la masse est établi. Une séparation définitive et rigide n'isole pas les *have* et les *have not,* les *in* et les *out.* L'entrée dans le parti n'est pas facile : mais elle reste toujours possible. Sauf dans les périodes 1921-1924 et 1933-1938, le régime semble avoir systématiquement cherché à élargir l'élite politique, contrairement à la pratique suivie par les fascismes.



<u>Fig. 31</u>. Développement des Partis communistes en URSS (1917-1952)

SOURCES : Pour les années 1917-1945 (sauf 1919 et 1920), « L'Histoire et la vie du parti », article dans la revue *Partinaïa Jyzn* (octobre 1947), traduit dans « Articles et Documents » (Documentation française) du 4 janvier 1948, n° 1168 ; pour 1952, rapport Malenkov au XIX^{e} Congrès du Parti (octobre 1952) ; pour 1919 et 1920, *Précis d'Histoire du Parti communiste [bolchevick] de l'URSS*, de Staline (1938). Il existe des contradictions entre les chiffres du *Précis d'Histoire du Parti* et ceux de l'article de *Partinaïa Jyzn*, les écarts étant parfois très grands. Dans une certaine mesure ils peuvent s'expliquer par le fait que *l'Histoire du Parti* donne les chiffres au jour du congrès (c'est le cas dans le tableau ci-dessus Pour les années 1917-1920 et 1952-1956), tandis que l'article de *Partinaïa Jyzn* cite les chiffres au 1er janvier de chaque année (c'est le cas dans le tableau pour les années 1921-1945).

La différence dans l'adhésion se complète d'une différence dans l'expulsion. Les partis fascistes n'ont jamais employé de façon régulière le système des « purges » qui joue un si grand rôle dans les partis communistes. Après la prise du pouvoir, ils Procédèrent à quelques épurations importantes, afin de se débarrasser des éléments douteux, et surtout des éléments révolutionnaires. Ainsi, en Italie, 150 000 fascistes auraient été exclus du parti la première année[72] ; en 1925-1926, une nouvelle vague d'excommunications aurait conduit à « rebâtir le parti depuis le haut jusqu'en bas[73] ». En Allemagne, Hitler annonça au congrès de Nuremberg, en septembre 1934, un triage rigoureux des membres du parti ; au congrès de 1935, il confirma : « Nos effectifs ont été soumis à une épuration sévère[74] » ; épuration consécutive aux événements de juin 1934 et à la répression brutale de l'opposition Roehm-Strasser. Ces expulsions conservent un caractère exceptionnel. Au contraire, dans le Parti communiste russe, les « purges » ont une nature régulière et systématique.

Avant 1939, elles étaient décidées à intervalles périodiques par le comité central : l'ensemble des membres du parti devait alors passer devant des commissions de criblage, qui les soumettaient à un sévère examen de leur activité. Lors de la purge de 1933, 17 % des membres furent exclus, et 6,3 % rétrogradés (c'est-à-dire reclassés parmi les stagiaires). En fait, les grandes purges coïncidèrent presque toujours avec des changements dans la ligne du parti, ou des modifications de sa structure sociale. Le parti unique russe apparaît donc comme un organisme vivant, dont les cellules se renouvellent perpétuellement. Au contraire, les partis fascistes ressemblent plutôt à des mécaniques immuables et figées. La crainte des purges maintient les militants en haleine, réveille constamment leur zèle ; l'absence d'éliminations nombreuses les endort dans la quiétude : fermé et stabilisé, le parti unique fasciste prend un peu le caractère d'une association d'anciens combattants de la révolution, où les jeunes viennent se frotter aux exemples de leurs aînés.

Cependant, le système des purges massives n'existe plus en URSS. Après avoir fonctionné régulièrement depuis la NEP (1921), il a été supprimé par le dix-huitième congrès communiste (1939) qui a réformé en conséquence les statuts du parti. La résolution adoptée par le congrès, le 20 mars 1939, contient à cet égard des précisions intéressantes. On y lit que les purges collectives, nécessaires au lendemain de la NEP, quand les éléments capitalistes avaient reçu un nouveau support de vie, n'ont plus de raison depuis qu'ils ont été complètement éliminés. On leur reproche surtout d'avoir substitué à un examen individuel des membres du parti des critères généraux qui ne permettaient pas un jugement approprié. Mais la réforme de 1939 n'a pas fait disparaître les purges : elle leur a seulement enlevé leur caractère collectif et périodique. Désormais, le parti chasse de ses rangs ceux qui violent son programme ou ses règles, par la procédure ordinaire des expulsions individuelles. Les nouveaux statuts ont d'ailleurs renforcé les droits des membres du parti et le contrôle des expulsions. Si l'on rapproche ces mesures des facilités plus grandes d'adhésion, également édictées par la réforme de 1939, on constate un assouplissement notable de la structure du parti, qui l'éloigne encore plus nettement des Partis uniques de type fasciste. En fait, le Parti communiste russe qui comptait moins de deux millions de membres en 1930, moins de deux et demi en 1939, en renferme aujourd'hui Plus de six millions. Cette énorme croissance est la

conséquence directe des réformes de 1939 ; elle traduit une évolution profonde du régime.

Évolution d'autant plus importante que la place occupée Par le parti dans l'État est fondamentale en URSS, à la différence des régimes fascistes. La théorie et la pratique sont ici divergentes. En Allemagne comme en Italie, les discours et les proclamations officielles affirmaient sans cesse la primauté du Parti : les juristes nationaux-socialistes se sont même Ingéniés à définir une doctrine des rapports entre le parti et l'État qui finissait par subordonner le second au premier. Certes, la place du parti n'était pas négligeable dans les deux Pays. Ses représentants siégeaient ès-qualités dans de nombreux organismes publics, tant à l'échelon central qu'aux échelons locaux. Le système de l'union personnelle avait d'autre part introduit les chefs du parti dans les postes dirigeants de l'État. Mais le parti ne paraît pas avoir eu réellement une influence prépondérante sur la vie politique. Certes, des conclusions précises sont difficiles dans ce domaine où l'analyse est particulièrement malaisée. Cependant, le rôle du Parti communiste semble beaucoup plus important en Russie que celui du Parti fasciste en Italie ou du Parti national-socialiste en Allemagne. En URSS la place du parti est peut-être moins grande dans les doctrines et dans les cérémonies ; elle est sans doute plus grande dans la direction politique de l'État. Si les degrés respectifs d'influence ne sont pas faciles à déterminer à un moment précis, le sens général de leur évolution est très net : en Russie, l'influence du parti n'a cessé de grandir ; en Allemagne et en Italie, elle n'a cessé de s'affaiblir. En 1933, le correspondant du *Temps* à Rome, P. Gentizon, constatait : « Jusqu'à ces derniers mois, la tendance se manifestait dans certains milieux de considérer le parti comme un élément négatif, un poids mort sur le terrain politique[75]. » Et il décrivait l'effort accompli pour « conférer au parti une nouvelle valeur » qui s'est traduit par l'ouverture provisoire du recrutement. Mais il constatait en 1937[76] que cet effort n'avait pas abouti et que « la prééminence de l'État sur le parti est désormais établie. Le parti est absorbé par l'État ».

En fait, la décadence du Parti fasciste avait commencé dès le lendemain de la prise du pouvoir, par une série d'épurations qui débarrassèrent le parti de ses éléments les plus dynamiques et les plus révolutionnaires ; par le remplacement progressif des vieux chefs par des nouveaux, issus des organisations de jeunesse, et plus fidèles ; par le désarmement de la milice et des escouades d'assaut. En Allemagne, l'évolution est identique : comme

le parti s'agite après la prise du pouvoir, les journaux publient le 10 juillet 1933 un avis gouvernemental annonçant « la clôture de la révolution allemande » et précisant : « Les organisations et les groupements du parti n'ont pas à s'arroger des pouvoirs gouvernementaux... Il y a lieu d'assurer à tout prix, et dans tous les domaines, l'autorité de l'État. » Dans les deux pays, les lois qui consacrent officiellement le monopole du parti le soumettent en même temps à l'État. Dans les deux pays, le parti perd progressivement son influence au profit de l'armée. En Italie, la milice est encadrée par des officiers dès 1924 ; elle assure, à Partir de 1935, la préparation militaire sous les ordres des chefs de l'armée ; elle perd progressivement son importance comme police auxiliaire au profit des carabiniers, placés sous les ordres d'un général de l'armée régulière. Le *Giornale d'Italia* écrit lui-même en 1934 : « L'armée devient, par la volonté du fascisme, la nouvelle aristocratie de la nation. » En Allemagne, l'évolution fut encore plus rapide et plus brutale : la répression de 1934, qui a brisé l'autonomie des S.A., a Probablement été accomplie sous l'influence de l'état-major. La dénonciation des clauses militaires du traité de Versailles accroît la puissance de l'armée ; à partir de 1935, le « service travail » devient une préparation militaire enlevée au contrôle du parti et passant sous l'autorité de l'armée ; le décret du 17 janvier 1936 charge officiellement la *Reichswehr* du maintien de l'ordre « en cas de troubles politiques » ; dans les congrès du parti à Nuremberg, l'armée joue un rôle de premier plan à partir de 1935. La réforme du commandement opérée en 1938 n'a pas pour conséquence de restituer au parti la prééminence, mais de supprimer les velléités d'indépendance de l'état-major par rapport au gouvernement.

Cette différence d'évolution repose sur une différence fondamentale quant à la conception du rôle du parti unique dans l'État. En URSS, le parti est un instrument de transformation. Sa tâche essentielle consiste à faire comprendre au peuple russe la nécessité des bouleversements économiques, sociaux et techniques entrepris depuis la Révolution : modification du régime de propriété, création d'une grande industrie, équipement des campagnes, réformes des modes de culture, déplacement vers l'est des centres industriels, etc. Le parti doit vaincre la passivité naturelle des masses, leur conservatisme foncier, pour les gagner aux changements entrepris, afin que la persuasion rende inutile le recours à la force (qui fut nécessaire dans les campagnes au Moment de la « liquidation des

koulaks »). Il doit surmonter la tendance à l'inertie et au conservatisme de ses propres membres : car toute communauté tend naturellement à l'immobilité. Il doit vaincre cette loi de dégradation de l'énergie sociale, qu'on a déjà plus d'une fois signalée. Le parti est l'instrument d'une véritable « révolution permanente » : il traduit un effort pour empêcher le régime de se stabiliser. Son mécanisme de sélection, sa structure intérieure, ses purges, ses autocritiques sans cesse renouvelées ont pour but d'empêcher qu'il ne se sclérose, car il doit lui-même empêcher le régime de se scléroser.

Officiellement, le rôle des partis fascistes est identique. Pratiquement, il est tout à fait opposé. Dans la phase de la conquête du pouvoir, le fascisme emploie volontiers une phraséologie révolutionnaire et gauchiste ; une fois installé au gouvernement, tout change : il doit adopter une attitude foncièrement conservatrice. Certes, il multiplie les réformes de détail : mais il ne touche pas à la structure économique et sociale du régime. Instrument des classes bourgeoises et moyennes pour éviter la domination de la classe ouvrière, il maintient les bases fondamentales de la puissance des deux premières. Cette mutation de révolutionnaire en conservateur, après la prise du pouvoir, explique les épurations qui suivent celle-ci et la mise en sommeil du parti. En Italie comme en Allemagne, les miliciens réclamaient de leur gouvernement, au lendemain de la victoire, les réformes pour lesquelles ils avaient combattu. Dans l'un et l'autre pays, les partisans parlaient ouvertement de la « seconde révolution ». « Nous avons fait la révolution ; nous sommes prêts, si nécessaire, à la recommencer », écrit le *Popolo di Lombardia,* le 13 janvier 1923. Au milieu de l'année 1933, dans les réunions des Sections d'assaut, on insiste en Allemagne sur la partie socialiste du programme nazi ; Hitler doit déclarer brutalement à une réunion des chefs de la milice à Bad-Reichenhall (Bavière), le 1er juillet : « Je m'opposerai avec la dernière énergie à une seconde vague révolutionnaire. » Après leur victoire, les chefs fascistes se sont trouvés pris entre les désirs révolutionnaires de leurs troupes, qu'ils avaient eux-mêmes entretenus pour arriver au pouvoir, et la volonté conservatrice de la bourgeoisie, grande, moyenne et petite, qui constituait la base fondamentale de ce pouvoir. Ils ont donc louvoyé, brisant d'abord le dynamisme du parti pour éviter d'être débordés par lui, lui restituant ensuite une certaine force pour ne pas être submergés d'un autre côté par les éléments les plus

réactionnaires. Ainsi, le parti unique fasciste sert essentiellement à stabiliser l'équilibre du régime, qui suppose lui-même une limitation du rôle du parti.

Peut-être ces différences dans la conception des partis uniques et l'étendue de leur rôle expliquent-elles l'orientation différente du dynamisme des régimes communiste et fasciste. La structure des systèmes totalitaires les oblige à entretenir en eux-mêmes une certaine tension : il faut que les citoyens vivent dans une atmosphère d'effervescence perpétuelle qui conserve la foi et justifie les contraintes. Dans un régime communiste, cette tension est orientée plutôt vers l'intérieur ; le dynamisme du parti est de nature révolutionnaire. Il s'agit de construire le socialisme, d'accroître le rendement, de moderniser les campagnes, de dépasser les prévisions du Plan. Dans un régime fasciste, ce dynamisme se tourne au contraire vers l'extérieur : sa nature est impérialiste et belliciste. Ce n'est point un hasard si l'évolution du fascisme a conduit au rôle grandissant de l'armée et à l'exaltation de la guerre, à la revendication d'un espace vital : c'est la loi même du régime. Dans la mesure où le caractère communiste domine en URSS le nationalisme russe, ces considérations sont rassurantes pour l'avenir de la paix. Elles négligent deux faits cependant : d'abord, le communisme s'affirme lui-même une doctrine internationale, dont le triomphe total et définitif n'est pas Possible dans un seul pays, mais seulement à l'échelle Mondiale ; ensuite, la révolution prendra nécessairement fin Un jour, si profonde et si radicale soit-elle, et le dynamisme intérieur s'éteindra du même coup. Il reste qu'à l'heure actuelle, et pour un temps qui semble assez long, ce dynamisme intérieur paraît capable de maintenir seul un état de tension suffisant pour la solidité du régime : l'impérialisme et le bellicisme ne sont donc point, pour le moment, la conséquence naturelle et nécessaire de la structure politique. Un parti unique de type communiste n'est pas automatiquement pacifique : mais il peut l'être, au moins provisoirement. Un parti unique de type fasciste ne le peut pas.

PARTI UNIQUE ET DÉMOCRATIE

Accoupler les termes de parti unique et de démocratie paraîtra sacrilège à beaucoup. Qu'importe ? Le seul problème est de savoir si cet accouplement correspond parfois à la vérité. Toute science commence par des sacrilèges.

Beaucoup de confusion a été apportée dans ce domaine par l'idée généralement répandue que le communisme et le fascisme constituent les deux seuls types possibles de parti unique ; cette idée ne correspond pas à la réalité. En fait, la notion de fascisme, telle qu'on l'a décrite, correspond à peu près aux régimes politiques de l'Allemagne hitlérienne et de l'Italie mussolinienne, et plus encore au premier qu'au second (malgré la terminologie) : mais elle ne coïncide pas avec le système politique du Portugal actuel ; encore moins avec celui qui a fonctionné en Turquie de 1923 à 1950 ; encore moins avec celui qui existe aujourd'hui dans les États du Sud des USA, etc. Considérer, par exemple, les camps de concentration et la terreur comme des techniques inséparables du parti unique, c'est commettre une erreur de fait : en Italie même, il ne paraît pas y avoir eu de camps de concentration ni de terreur véritable avant la guerre et la pseudo-république de 1943. À l'intérieur de la notion de fascisme, il faut établir des distinctions basées sur le tempérament national : il y avait autant de différences entre les fascismes italien et allemand qu'entre les régimes parlementaires britannique et français. Beaucoup de différences entre le national-socialisme et le communisme ne sont pas autre chose, non plus, que des différences entre le tempérament allemand et le tempérament russe. Il y a une diversité des fascismes ; et il y a des partis uniques non fascistes. Le terme de « fascisme » s'applique seulement aux partis uniques totalitaires (communisme mis à part) : or, tous les partis uniques ne sont pas totalitaires, ni tous les partis totalitaires, uniques.

On a déjà dit que des partis totalitaires pouvaient exister en régime pluraliste : par exemple, les partis communistes en France et en Italie, à l'heure actuelle. Leur présence modifie évidemment la structure du pluralisme et constitue pour lui une menace évidente, tout parti totalitaire ayant une vocation naturelle à l'unité. À l'inverse, certains partis uniques ne sont pas réellement totalitaires, ni par leur philosophie, ni par leur structure. Le meilleur exemple est ici fourni par le Parti républicain du peuple, qui a fonctionné en Turquie de 1923 à 1946 comme parti unique. Sa première originalité résidait dans son idéologie démocratique. Il ne présentait, à aucun degré, le caractère d'ordre ou d'Église de ses congénères fascistes ou communistes. Il n'imposait pas à ses membres une foi ni une mystique : la révolution kemaliste fut essentiellement pragmatique. Elle a consisté à « occidentaliser » la Turquie, en luttant contre l'obstacle essentiel qui empêche la modernisation des peuples du Moyen-Orient : l'Islam.

L’anticléricalisme et le rationalisme des cadres du parti les rapprochaient nettement des libéraux du XIX^e^ siècle ; leur nationalisme même n’est pas très différent de celui qui agita l’Europe en 1848. On a parfois comparé la mentalité du Parti républicain du peuple à celle du Parti radical socialiste français de la grande époque : ce n’est pas absurde. Son nom même de « républicain » l’apparente beaucoup plus à la Révolution française et à la terminologie du XIX^e^ siècle qu’aux régimes autoritaires du XX^e^. Cette ressemblance s’affirme dans la constitution turque, qui donne tout le pouvoir à la Grande Assemblée nationale, à la mode de la Convention, et refuse de créer un exécutif distinct. Ladite constitution est basée tout entière sur le principe de la souveraineté nationale qu’elle proclame expressément avec Une grande vigueur : « La souveraineté appartient à la nation sans aucune restriction. » L’apologie de l’autorité, quotidienne dans les régimes fascistes, était remplacée dans la Turquie kemaliste par l’apologie de la démocratie : non pas d’une démocratie « nouvelle », qualifiée de « populaire » ou de « sociale », mais de la démocratie politique traditionnelle. Le parti ne déduisait pas son droit à gouverner de son caractère d’élite politique, ou de « pointe avancée de la classe ouvrière », ou de la nature providentielle de son chef, mais de la majorité qu’il obtenait aux élections.

Que cette majorité fût d’autant plus sûre qu’un seul candidat affrontait les suffrages populaires est un autre aspect du problème. Ce fait n’était d’ailleurs pas présenté comme un idéal, mais comme une nécessité regrettable et provisoire. Ce régime de parti unique n’a jamais reposé sur une doctrine du parti unique. Il n’a pas donné au monopole un caractère officiel, il n’a pas essayé de le justifier par l’existence d’une société sans classes ou la volonté de supprimer les luttes parlementaires et la démocratie libérale. Il a toujours été gêné par le monopole, et presque honteux. Le parti unique turc avait mauvaise conscience — à la différence de ses congénères communistes ou fascistes, qui se présentent comme des modèles à imiter. Pour ses chefs, l’idéal restait le pluralisme, le monopole découlant de la situation politique particulière de la Turquie. Plusieurs fois, Kemal s’est efforcé d’y mettre fin : à lui seul, ce trait est profondément révélateur. Rien de semblable n’était concevable en Allemagne hitlérienne ou en Italie mussolinienne. En 1924, le Parti progressiste de Kazim Karabekir constituait un premier essai de pluralisme, qui prit fin dès 1925 après la révolte des Kurdes, par la proclamation de l’état de siège et l’expulsion des

députés progressistes hors de l'Assemblée. En 1930, Kemal fit créer de toutes pièces un Parti libéral par son ami Fethi bey, ambassadeur à Paris, spécialement rappelé pour la circonstance ; mais cette opposition devint le point de ralliement des adversaires du régime, particulièrement des cléricaux et des fanatiques religieux, et le Parti libéral fut dissous. En 1935, on fit élire des personnalités indépendantes avec l'accord du Parti républicain du peuple. On a souvent raillé ces efforts pour créer une opposition. Ils signifiaient malgré tout que le régime de Kemal reconnaissait la valeur supérieure du pluralisme et qu'il fonctionnait dans le cadre d'une philosophie pluraliste de l'État.

D'un autre côté, le parti unique turc n'avait rien de totalitaire dans sa structure. Il ne reposait pas sur des cellules ou des milices, ni même sur des sections véritables : on pouvait plutôt le considérer comme un parti de comités, plus important par ses cadres que par ses adhérents. Certes, il multipliait les réunions publiques, les assemblées populaires et les congrès, destinés à l'éducation politique des masses. Mais ces masses elles-mêmes n'étaient pas directement enrégimentées dans le parti, qui restait très archaïque dans son organisation, plus proche encore par ce trait du radical-socialisme que du fascisme. Il faut ajouter que l'adhésion était ouverte, que le mécanisme d'expulsion et de purges n'existait Pas, qu'il n'y avait ni uniformes, ni défilés, ni discipline rigide. En fait, la démocratie intérieure du parti semble avoir été assez développée. Officiellement, tous ses dirigeants, à tous les degrés, étaient élus ; pratiquement, l'élection ne paraît guère avoir été plus « dirigée » que dans les partis des régimes Pluralistes. Il est remarquable aussi que des factions assez nombreuses aient pu se constituer autour de personnalités influentes, sans « liquidation » suivant les méthodes fascistes. Par exemple, la rivalité d'Ismet Inonu et de Celal Bayar a pris naissance à l'intérieur du Parti républicain du peuple, du vivant même d'Ataturk. Ce dernier trait est particulièrement important. Dans la mesure où les factions se développent librement à l'intérieur du parti unique, celui-ci devient un simple cadre qui limite les rivalités politiques sans les détruire : prohibé à l'extérieur, le pluralisme renaît à l'intérieur du parti, où il peut jouer le même rôle. Ainsi les divisions intérieures du Parti démocrate américain dans les Etats du Sud, où il est en position pratique de parti unique, sont telles qu'on est plus proche de la démocratie classique que du fascisme, grâce au système des primaires : on a pu transposer à leur égard la distinction fondamentale du bipartisme et du multipartisme.

On peut donc concevoir qu'un parti unique coïncide avec une certaine démocratie politique. La Turquie d'avant 1946 n'en était pas là. Si le régime kemaliste n'était pas fasciste, il n'était pas démocratique non plus. Les élections consistaient Pratiquement à plébisciter un candidat unique, et les libertés Politiques fondamentales demeuraient très limitées. On peut en dire autant du régime portugais où le parti unique (l'Union nationale) présente des caractères un peu analogues à ceux du Parti républicain turc, bien qu'il soit moins organisé et qu'il joue dans le régime un rôle beaucoup plus effacé. Si l'on peut parler d'une certaine coïncidence entre la démocratie et le parti unique, c'est moins sur le plan statique que sur le plan dynamique. De même qu'on a parlé de parti unique virtuel à propos des partis totalitaires fonctionnant en système pluraliste, de même il semble possible de parler de pluralisme virtuel à propos de certains partis uniques, qui devraient alors être considérés comme une étape sur la voie de la démocratie. Une distinction fondamentale doit être faite à cet égard, entre les partis uniques établis dans des régimes antérieurement démocratiques où le pluralisme existait, et les partis uniques établis dans des pays déjà soumis à un système autocratique, qui n'ont jamais connu un pluralisme véritable. L'Allemagne et l'Italie correspondraient au premier type ; l'URSS et la Turquie, au second. La signification du parti unique est évidemment très différente dans les deux cas. Il traduit dans le second une modernisation d'une autocratie à structure archaïque ; il a presque la même signification que les partis des régimes pluralistes : comme eux, il tend à remplacer une aristocratie traditionnelle par une élite nouvelle, issue du peuple. L'établissement du parti unique entraîne une révolution véritable, de type progressiste, qui établit une certaine égalité sociale, ou diminue tout au moins l'inégalité antérieure. En ce sens, le nouveau régime est plus démocratique que le précédent. Au contraire, quand l'unité succède au pluralisme, elle supprime ou affaiblit la démocratie.

La dynamique du parti unique ne doit pas s'envisager seulement par rapport au passé, mais aussi par rapport à l'avenir. Il faudrait distinguer le parti unique provisoire et le parti unique définitif ou, plus exactement, le parti unique qui s'affirme provisoire et le parti unique qui s'affirme définitif. La nature antidémocratique du second n'est pas douteuse ; celle du premier l'est. On pourrait invoquer ici, d'abord, les doctrines de Marx et de Lénine relatives à la nécessité d'une dictature transitoire du prolétariat pour permettre l'établissement d'un régime communiste complet. Son bien-fondé

n’est pas discutable : tout bouleversement social authentique suppose une période d’autorité, où la résistance des classes dirigeantes anciennes puisse être brisée pour permettre l’avènement d’une classe dirigeante nouvelle. Dans la mesure où l’unité du Parti communiste russe correspond à la phase de « dictature du prolétariat », elle est normale. On peut s’inquiéter seulement des tendances qui se manifestent en URSS, depuis quelques années, à considérer le parti unique non pas comme un phénomène transitoire correspondant à la période de construction du régime, mais comme un phénomène définitif exprimant la structure d’une « société sans classes », ce qui supprimerait toute chance d’évolution démocratique. Au contraire, un régime qui affirmerait nettement le caractère transitoire du parti unique, qu’il estimerait seulement une étape nécessaire sur la voie du pluralisme, pourrait être considéré comme une démocratie en puissance.

Évidemment, il faudrait que des actes accompagnent les paroles, que la structure rigide et la nature totalitaire du parti ne détruisent pas en fait toutes les chances de voir évoluer le régime vers ce respect de l’adversaire et de l’opposition qui définit la démocratie véritable. Les promesses ne coûtent pas aux gouvernements : annoncer la démocratie pour demain ne signifie rien, si l’on ne commence pas à la réaliser dès aujourd’hui, si peu soit-il. La notion de « démocratie potentielle » peut faire sourire ; l’idée d’un parti unique évoluant vers le pluralisme peut prêter à scepticisme. L’une et l’autre reposent pourtant sur un fait : l’évolution de la Turquie depuis 1923, qui s’est achevée par les élections de 1950 et le triomphe paisible de l’opposition. Sans heurts et sans troubles, la Turquie est passée du parti unique au pluralisme. Elle est aujourd’hui le plus démocratique de tous les États du Moyen-Orient, le seul qui possède de vrais partis, et non des clientèles féodales, des groupements fantômes animés par quelques intellectuels ou des sectes de fanatiques religieux. Il ne paraît pas que l’exemple turc ait été apprécié à sa juste valeur, qui est grande. L’échec des procédures de la démocratie classique est évident au Moyen-Orient comme en Extrême-Orient. Les Parlements n’auraient pas pu fonctionner en Europe au XII^{e} siècle : certains peuples qu’on en dote aujourd’hui sont à peu près à ce niveau, toutes choses égales d’ailleurs. Le pluralisme des partis, appliqué à des pays à structure sociale archaïque et à masses populaires incultes maintient et consolide le pouvoir des aristocraties traditionnelles, c’est-à-dire empêche l’établissement d’une véritable démocratie. La Turquie semble montrer, au contraire, que la technique du parti unique, appliquée

avec discernement, permet de constituer progressivement une nouvelle classe dirigeante et une élite politique indépendante, qui seule rend un jour possible l'établissement d'une démocratie authentique. Peut-on généraliser, et considérer que le parti unique pourrait servir ainsi de tuteur provisoire, permettant à la fragile plante démocratique de grandir en des terrains qui ne sont pas préparés à la recevoir ? Scientifiquement, une seule observation, encore toute provisoire, ne permet pas de conclure ; mais le problème mérite d'être posé.

2

Dimensions et alliances

Mesurer les dimensions des partis suppose un instrument de mesure. Or, trois mètres différents peuvent être ici employés : les adhérents, les électeurs, les sièges parlementaires. Le premier n'est pas utilisable : car la qualité fondamentale d'un instrument de mesure est d'être commun à tous les objets qu'on veut mesurer. Les adhérents ne remplissent pas cette condition : les partis de cadres les ignorent et les partis de masses ne les définissent pas tous de la même façon ; le nombre d'adhérents peut seulement servir à apprécier l'évolution d'un même parti ou à comparer les dimensions de partis semblables. Au contraire, les électeurs et les sièges parlementaires constituent des mesures générales : seulement, les uns et les autres ne coïncident pas toujours. Dans un système de représentation proportionnelle intégrale et parfaite, leur distinction s'efface : mais nul pays n'applique un système de représentation proportionnelle intégrale et parfaite, et beaucoup ne connaissent qu'un régime majoritaire, où la disparité du nombre d'électeurs et du nombre de sièges est souvent très grande.

Chacun correspond à des aspects différents de la dimension Partisane : le premier mesure la force d'un parti dans l'opinion publique ; le second, sa puissance gouvernementale. Il faudrait les employer simultanément. Seule, cette méthode permettrait de préciser la réaction de la puissance parlementaire sur l'opinion publique. À ceux qui proposent en France de réduire la représentation communiste par le rétablissement du scrutin majoritaire, qui diminuerait ses sièges à l'Assemblée, même si les suffrages obtenus restaient constants, les adversaires de la réforme répliquent : « On ne fait pas baisser la fièvre en cassant le thermomètre. » Ce n'est pas sûr. Car les rapports entre la force électorale d'un parti et sa force parlementaire ne semblent pas avoir le caractère unilatéral de ceux qui unissent la fièvre au thermomètre. La force parlementaire est un élément de la force électorale. Les électeurs se lassent de voir leurs voix perdues, s'ils les

donnent à un parti que la technique du scrutin défavorise : la « polarisation » qui se produit en régime à tour unique le montre clairement. D'un autre côté, un parti qui a moins de députés a moins de prestige et moins d'influence : il pèse moins lourd sur les décisions gouvernementales, il peut moins facilement faire obtenir des places, des faveurs ou des renseignements à ses électeurs. Entre 1924 et 1939, la sous-représentation du Parti communiste au Parlement français a certainement gêné son développement de façon très importante ; la succession de cette barrière en 1945 l'a grandement favorisé, au contraire. En comparant systématiquement l'évolution numérique des électeurs à celle des sièges parlementaires, après une réforme électorale qui accroît leur disparité, on pourrait déterminer le degré d'influence de la seconde sur la première : c'est-à-dire préciser la réaction de la « fièvre » à un changement de « thermomètre » (cf. plus loin, p. 495).

Les deux instruments de mesure se complètent l'un par l'autre. Malgré tout, un choix s'impose dans certains cas : par exemple si l'on veut établir une classification des partis d'après la dimension. Ne pas choisir obligerait à édifier simultanément deux classifications, ce qui conduirait à des confusions. Le choix dépendra naturellement de l'orientation des recherches : pour analyser l'évolution de l'opinion publique à l'égard des partis, on se basera sur les électeurs ; pour préciser leur rôle dans l'État, sur leurs députés. Dans les pages qui vont suivre, on a généralement préféré le second critère : chaque fois qu'on parle de dimension des partis, sans autre précision, il s'agit de la dimension parlementaire. Ce choix n'est pas entièrement arbitraire. Il correspond à la primauté de l'action parlementaire des partis dans les démocraties de type occidental, primauté fortement battue en brèche, mais qui subsiste malgré tout. De toute façon, il ne s'agit pas d'un choix exclusif : on rapprochera les dimensions électorales des dimensions parlementaires, pour mesurer le caractère représentatif des partis.

La notion de dimension est inséparable de celle d'alliance. Dans tous les régimes où existent des alliances, la dimension des partis dépend d'elles, matériellement ou politiquement : matériellement, les coalitions électorales jouent un rôle essentiel dans le nombre des sièges obtenus par les partis ; Politiquement, les alliances parlementaires et gouvernementales accroissent ou diminuent la force numérique des partis. Avec 163 députés à l'Assemblée nationale française de 1946-1951, le Parti communiste avait

moins d'influence que le Parti radical avec 45 : parce que le premier était isolé, au lieu que le second utilisait sa position centrale pour nouer des combinaisons et des accords. La dimension réelle du Parti communiste était plus faible que sa dimension apparente ; la dimension réelle du Parti radical, plus forte.

Les types de dimensions

Les classifications basées sur les dimensions sont toujours arbitraires. À quel moment plusieurs grains de blé deviennent-ils un tas de blé ? À quel âge un enfant devient-il un adolescent ; un adolescent, un jeune homme ; un jeune homme, un homme, etc. ? Cette introduction de la qualité au sein de la quantité, d'oppositions de nature à l'intérieur d'une gradation numérique ne peut qu'être approximative. Elle se Justifie malgré tout si elle correspond à la réalité, si les différences de grandeur sont des différences de nature. À trente ans, on n'est pas deux fois plus homme qu'à quinze ans ; à soixante, deux fois plus qu'à trente : on l'est d'une autre façon. Un parti qui compte deux cents députés n'est pas vingt fois supérieur à celui qui en réunit seulement dix : il correspond à une réalité sociologique différente.

LES CATÉGORIES DE DIMENSIONS

On peut distinguer trois catégories de partis d'après la dimension : les partis à vocation majoritaire, les grands partis et les petits partis. La première est nettement isolée des autres. On appelle ici parti à vocation majoritaire celui qui possède la majorité absolue au Parlement ou se trouve susceptible de la posséder un jour, par le jeu normal des institutions. L'existence de partis à vocation majoritaire est tout à fait exceptionnelle dans les régimes de multipartisme : elle s'y rencontre seulement au cas de domination (cf. plus loin, p. 412) ; encore est-elle souvent douteuse. Elle est normale au contraire en régime bipartiste : les deux partis y ont l'un et l'autre vocation majoritaire, sauf si leur disproportion est si grande qué l'un d'entre eux se trouve réduit à une situation de minorité permanente (c'est le cas notamment dans plusieurs États de la Confédération américaine). Le critère de cette catégorie est donc relativement précis, et l'on peut isoler assez facilement les partis à vocation majoritaire, au moins en régime

dualiste. Démocrates et républicains le sont, en Amérique, sur le plan fédéral ; les démocrates l'étant seuls dans beaucoup de législatures des États du Sud ou de l'Ouest ; les républicains, dans certains États du Nord et de l'Est. En Angleterre, conservateurs et libéraux le furent jusqu'en 1922 où les travaillistes remplacèrent les libéraux (qui demeurèrent un grand parti pendant plusieurs années). Dans les régimes multipartisans, la domination d'un parti peut lui conférer une certaine vocation majoritaire : mais les critères deviennent ici beaucoup plus vagues. On peut considérer que le Parti socialiste a pris cette position en Norvège à partir de 1933, où il a eu 69 sièges, la majorité absolue étant de 76 (il l'a atteinte en 1945) ; en Suède, le Parti social-démocrate y semble parvenu en 1936, où il a obtenu 112 sièges, la majorité absolue étant de 117 (il l'a atteinte en 1940). Mais un jugement sur ce point est toujours fragile en régime de multipartisme : seul l'examen de la position d'un parti à travers une longue période de temps permet une conclusion qui n'est jamais précise. La vocation majoritaire n'est donc nette qu'en régime bipartisan : dans les autres, la distinction des partis à vocation majoritaire et des grands partis est toujours délicate et souvent artificielle.

Elle repose cependant sur une réalité fondamentale : la différence de psychologie politique entre les partis à vocation majoritaire et les autres. Un parti à vocation majoritaire sait qu'il sera susceptible un jour de supporter seul les responsabilités gouvernementales s'il ne les supporte pas déjà ; un autre Parti, même grand, sait qu'il ne se trouvera jamais dans une situation semblable, à moins de circonstances absolument exceptionnelles, qui ôteraient à l'expérience toute signification. Cette différence change complètement la nature sociologique des partis. Un parti à vocation majoritaire est nécessairement réaliste. Son programme peut être mis à l'épreuve des faits. Toute démagogie de sa part risque de se retourner un jour contre lui : en lui donnant le pouvoir, on Peut le mettre au pied du mur et l'obliger à tenir ses Promesses. Par conséquent, il ne doit jamais promettre que le Possible, mis à part les effets d'éloquence et les hyperboles littéraires. Il mettra donc naturellement l'accent sur les Problèmes concrets, beaucoup plus que sur les questions théoriques ; car on ne gouverne pas avec les théories. Il insistera normalement sur des réformes précises et limitées, beaucoup plus que sur de grands principes révolutionnaires, difficilement applicables. En un mot : il sera tout entier orienté vers l'action, avec un sens très aigu des limites qu'elle impose toujours à la

pensée. Les autres partis ne sont point assujettis à cette servitude vis-à-vis du réel. Ils savent que leur Programme ne sera jamais confronté avec les faits, parce qu'ils n'occuperont jamais seuls le pouvoir : ils le partageront toujours avec des alliés, au moins sous forme d'un soutien Parlementaire. Il sera donc toujours possible de faire retomber sur ces alliés la responsabilité d'un échec. La « plate-forme » du parti n'est pas un plan d'action concrète (même s'il revêt parfois cette apparence) : car le parti sait très bien qu'il ne pourrait jamais faire appliquer lui-même un tel plan. Seul, un accord avec les partis alliés permettra de définir un plan commun d'action gouvernementale. Tout accord suppose des concessions mutuelles : le programme de chaque allié subira donc des modifications sensibles. Chacun d'eux sera porté, par une pente naturelle, à suivre ce principe diplomatique vieux comme le monde : demander plus pour obtenir moins.

Les partis sans vocation majoritaire (grands et petits) sont donc conduits à la démagogie par la loi même du système. L'absence de sanction pratique et d'épreuve des faits leur permet de réclamer impunément n'importe quelle réforme, même irréalisable. Le rendement électoral des promesses de ce genre conduit à les formuler. La nécessité d'un compromis avec des partis voisins — mais non semblables — pousse à l'intransigeance et à l'exagération afin de se ménager un terrain de retraite aussi large que possible. Mais les inventeurs de fables finissent par croire à leurs propres inventions : de même, les partis finissent par prendre au sérieux leur démagogie, surtout quand ils se sont servis d'elle pour galvaniser des militants qui refusent ensuite de se laisser attiédir. Il serait intéressant de suivre en détail ce mécanisme dans la vie des partis de l'Europe continentale. Les communistes ne sont pas les seuls à déposer des « projets de loi uniquement démonstratifs[77] » sans se soucier de leur possibilité de réalisation ; ils sont les seuls à l'avouer. La démagogie n'est pas, non plus, le privilège de la gauche. Quand les libéraux belges réclamaient en 1949 une diminution de 25 % sur tous les impôts, ils savaient l'absurdité d'une telle proposition ; quand la droite française faisait campagne en 1946 sur le retour au libéralisme intégral, elle savait l'impossibilité de ce programme, avant de se prendre à son jeu. Entre les deux guerres, la référence au marxisme dans le Parti socialiste français a été purement verbale : car la SFIO refusait les méthodes révolutionnaires et violentes pour appliquer la doctrine de Marx, et elle ne pouvait pas ignorer qu'elle n'arriverait jamais seule au pouvoir par des voies parlementaires, ni qu'aucun gouvernement

de coalition n’accomplirait un bouleversement de ce genre. La théorie du « bout de chemin ensemble », par laquelle tous les partis justifient les alliances et les limitations nécessaires qu’elles entraînent, est purement illusoire. Car ils seront ensemble jusqu’à l’extrémité du chemin, et nul d’entre eux ne pourra s’avancer seul plus loin que les autres.

Les tempéraments nationaux peuvent aggraver cette tendance de base : mais ils ne la créent point. La démagogie des partis français ou italiens vient moins du goût latin pour le verbalisme politique et les idées générales que de leur absence de vocation majoritaire. Peut-être le Parti démocrate-chrétien italien acquerra-t-il un jour une vocation majoritaire véritable qu’il ne possède pas encore : sa répugnance à gouverner seul, sa volonté de faire partager par d’autres les responsabilités du pouvoir, malgré sa majorité absolue, montre bien qu’il demeure encore dans la psychologie d’un parti pour qui cette situation reste exceptionnelle. De toute façon, en régime de multipartisme, la vocation majoritaire véritable ne peut être acquise par un parti que si sa domination est assurée pour une longue période de temps : sinon la démagogie faite par ses rivaux (qui n’ont pour leur part aucune vocation majoritaire, aucun espoir d’exercer seuls le pouvoir, donc aucune crainte d’avoir à mettre leur programme en application) l’oblige lui-même à une contre-démagogie. En régime de bipartisme, l’absence de démagogie réside essentiellement dans le fait que le parti d’opposition (et pas seulement le parti gouvernemental) ne peut pas se livrer à une surenchère trop vive, car il risque lui aussi d’assumer tout seul les charges du pouvoir. En régime multipartiste, les adversaires d’un parti dominant, qui possède la majorité parlementaire à lui seul, demeurent divisés par définition même et absolument incapables d’arriver isolément à la même majorité dans un proche avenir : ils sont donc libres d’employer la démagogie, au lieu que le parti gouvernemental ne l’est point. Ainsi, le mouvement naturel tend à lui faire perdre sa majorité et à mettre fin à sa domination et à sa vocation majoritaire. Certes, la démagogie est plus facile dans l’opposition qu’au pouvoir, en tout état de cause. Mais, dans un système dualiste où tous les partis ont vocation majoritaire, le risque d’alternance limite la démagogie de l’opposition ; dans un système sans partis à vocation majoritaire, le partage des responsabilités gouvernementales accroît la démagogie des partis au pouvoir. Car ils sont à la fois, en vérité, au pouvoir et dans l’opposition : chacun faisant retomber sur ses alliés la responsabilité des échecs.

La distinction des grands et des petits partis complète la précédente. Elle n'est pas moins importante, mais elle est moins nette. Les grands partis n'ont pas l'espoir d'obtenir jamais la majorité absolue à moins de circonstances exceptionnelles qui ne correspondent pas à la nature du régime : s'ils occupent seuls le gouvernement, ils ne peuvent le faire qu'avec l'accord et l'appui d'autres partis. Normalement, ils ne gouvernent qu'en association, au sein d'un cabinet de coalition. Mais leur dimension leur permet de jouer un rôle important à l'intérieur de ces alliances : ils s'y partagent les ministères essentiels et les postes clés. S'ils demeurent dans l'opposition, ils peuvent y exercer une action efficace, plus forte s'ils se coalisent avec leurs voisins, mais jamais négligeable. Au contraire, les petits partis ne jouent qu'un rôle d'appoint, soit dans le gouvernement, soit dans l'opposition ; ils doivent se contenter de quelques « strapontins » ministériels ou de critiques platoniques, à moins que l'écart entre la majorité et la minorité soit faible, ce qui peut les mettre en situation d'arbitrage et gonfler brusquement leur importance. On voit que la distinction repose sur une réalité certaine, malgré l'imprécision de ses limites. Il est souvent difficile de dire quand un parti finit d'être petit pour commencer à devenir grand ; mais ces cas intermédiaires ne suppriment pas les différences de nature, réelles et profondes, qui séparent les deux catégories. Qu'on ne puisse préciser à partir de quel âge un enfant devient un homme n'empêche pas que l'enfance et la maturité correspondent chacune à une réalité particulière.

Il n'est pas question de définir un critère mathématique général permettant de séparer les grands et les petits partis : fixer par exemple cette frontière à 5 % des sièges parlementaires est arbitraire, même si ce chiffre correspond parfois à la réalité. Il faut examiner chaque pays séparément, à travers une période assez longue et assez homogène. Il ne faut pas considérer seulement le nombre de sièges obtenu par un parti à une élection, mais dans une suite d'élections, et tenir le plus grand compte des variations et de leur amplitude. Le Parti communiste apparaît ainsi comme un petit parti en Scandinavie, en Belgique, en Hollande et en Suisse pendant la période 1920-1939 : en 1945, une poussée violente a pu faire croire qu'il allait changer de nature ; mais on revient depuis lors à la situation antérieure. Aux États-Unis, tous les partis autres que le républicain et le démocrate sont des petits partis sur le plan fédéral (fig. 32). En Angleterre, le Parti libéral est devenu un petit parti depuis 1935. Dans tous les pays

proportionnalistes, on voit un pullulement de petits partis éphémères et changeants (on a cité plus haut l'exemple des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suisse). En France, les communistes sont restés un petit parti jusqu'en 1936, sur le plan parlementaire (bien qu'ils aient obtenu près de 10 % des suffrages exprimés en 1924, plus de 11,3 % en 1928, et encore 8,36 % en 1932) : leur croissance ne date que du Front Populaire, qui les a fait sortir de leur isolement. Sous la III^{e} République, les démocrates populaires, la Jeune République, l'Union socialiste et républicaine étaient des petits partis. Une difficulté surgit pour les groupes de droite : il s'agissait moins de petits partis que de partis inexistants. En fait, la droite française répugnait à l'encadrement en partis, que le régime électoral lui permettait d'éviter (les nécessités financières ne le permettaient pas à la gauche, qui devait recourir à la technique des partis massifs pour recueillir des fonds capables de couvrir les frais de campagne). La distinction des grands et des petits partis s'établit donc sans difficultés majeures. Comme la précédente, elle repose sur une opposition fondamentale dans la psychologie des partis de chaque catégorie. Les petits partis présentent des caractères originaux qui obligent à les considérer comme une catégorie sociologique spéciale.

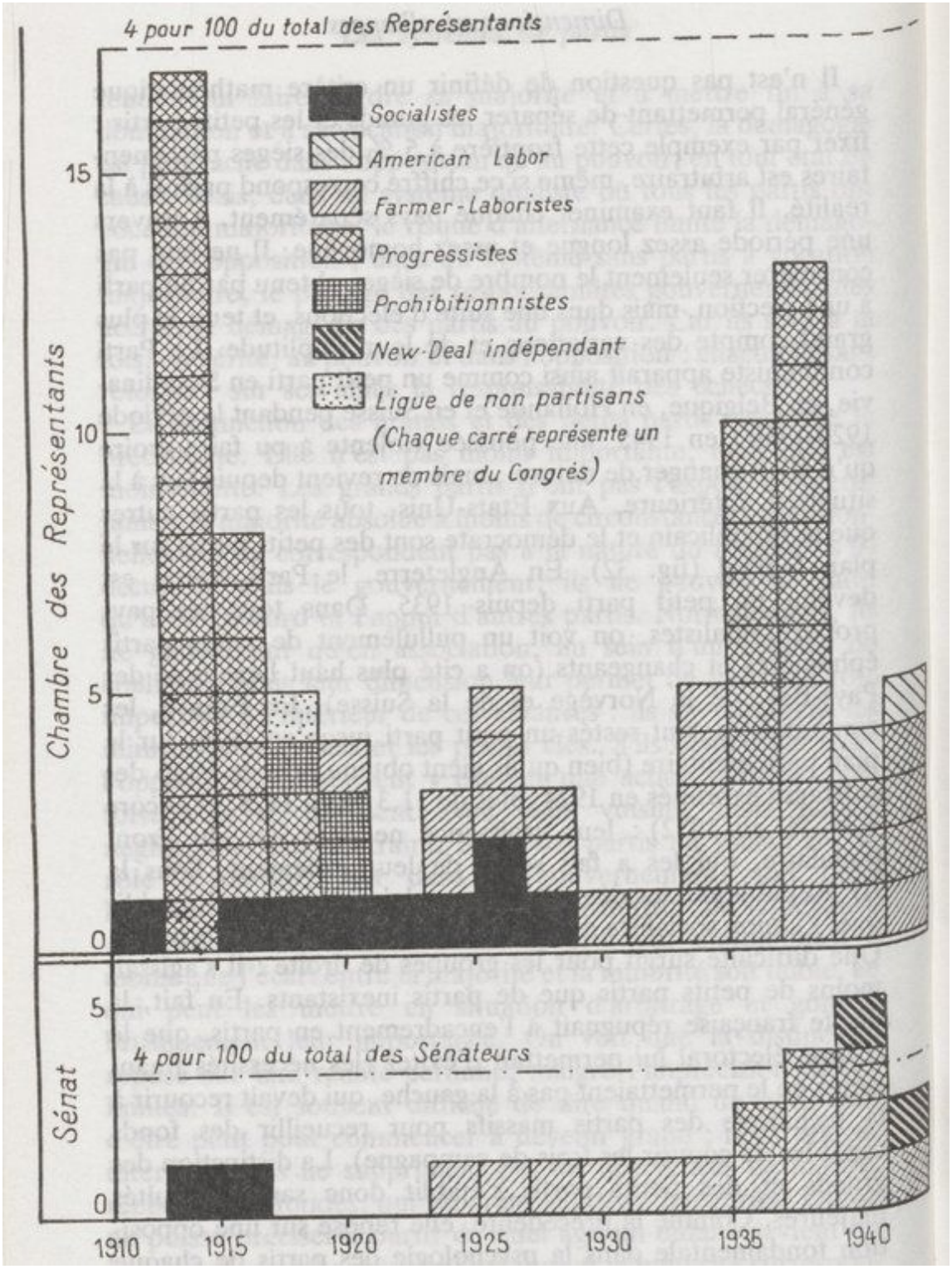


Fig. 32. *Les petits partis dans le Congrès américain*

Avant de décrire cette dernière avec quelques détails, on peut se demander si la notion de « grand parti » n'est pas trop extensive, par rapport à la notion très restrictive qu'on a donnée du « petit parti ». L'observation révèle des différences très importantes parmi les grands partis, ainsi définis, et suggère d'introduire une catégorie intermédiaire de partis « moyens ». Ils ne sont pas confinés dans une quasi-impuissance comme les petits partis ; mais leur rôle est nettement plus restreint que celui des « grands » proprement dits. Par exemple, il n'est pas question pour eux de former un gouvernement minoritaire appuyé sur le soutien de partis alliés, sinon pour des périodes brèves et exceptionnelles : leur assise parlementaire n'est pas suffisante. Dans les coalitions gouvernementales, leur place est plus faible : sans être absolument relégués dans des ministères secondaires, ils ne peuvent prétendre qu'à un ou deux postes importants. Hors du gouvernement, ils sont incapables de coaliser autour d'eux opposition ; il leur faut suivre le leadership d'un grand parti ou maintenir une opposition divisée. On pourrait donner d assez nombreux exemples de partis moyens. En Belgique, le Parti libéral, qui a occupé de 1919 à 1936 entre 10 et 16,5 % de la Chambre des députés, se distingue nettement des deux grands, socialistes et catholiques, qui se situaient entre 31 et 42 %. Aux Pays-Bas, durant la même période, on isole assez bien les catholiques (28 à 32 %) et les socialistes (20 à 24 %) d une part, et de l'autre les chrétiens historiques (10 à 7 %, sauf en 1937 où ils sont réduits à 4 %), les libéraux (11 à 7 %) et les radicaux (7 à 5 %) ; les anti-révolutionnaires (12 à 17 %) se situent entre les deux groupes, plus proches du second que du premier. En Suisse, le parti des paysans et bourgeois (entre 17 et 10 % des sièges depuis 1919) se distingue assez bien des trois grands partis : radicaux (entre 30 et 24 %), socialistes (entre 29 et 21 %), catholiques (entre 23,5 et %). Au Danemark, la social-démocratie et la gauche (Venstre) constituent des grands partis ; les conservateurs et les radicaux, des partis moyens. En France, entre 1946 et 1951, il était difficile de mettre sur le même pied les communistes, socialistes et républicains populaires, d'une part, qui groupaient respectivement 28 %, 16 % et 25,5 % des sièges, et le Parti radical qui en réunissait moins de 9 % ; cependant, ce dernier ne pouvait être considéré comme un petit parti au sens propre du terme. La distinction des grands partis et des partis moyens correspond donc à une certaine réalité. Elle est malheureusement trop vague pour pouvoir être retenue sur un plan général : elle ne paraît applicable que dans le cadre particulier de chaque pays.

THÉORIE DES PETITS PARTIS

La notion de petit parti mérite une mention spéciale. Les opinions sont très variables à l'égard de ces groupuscules qui ne possèdent jamais qu'une très faible représentation numérique au Parlement et ne paraissent donc pas capables de jouer un rôle gouvernemental ou oppositionnel important. Les uns y voient une source de division et de confusion regrettable, et font tout pour les amener à disparaître ; les autres leur reconnaissent un rôle d'amortisseurs utiles. Tout le monde a tort et raison, à la fois. Car il y a deux types bien distincts de petits partis, et les conclusions sont très différentes suivant qu'elles concernent l'un ou l'autre : les partis de personnalités et les partis de minorités permanentes.

Les premiers sont de simples groupes parlementaires, sans organisation partisane réelle dans le pays, sans véritable infrastructure sociale. Ils réunissent des députés qui supportent mal la discipline des grands partis, ou qui jugent ces derniers peu capables de satisfaire leurs ambitions. On pourrait en distinguer beaucoup de variétés. Les uns forment la clientèle d'une personnalité très influente, attachée à elle par son prestige ou ses faveurs ; on a même vu en Grande-Bretagne, en 1931, une fraction libérale « georgiste » reposant sur une solidarité familiale qui réunissait, autour de Lloyd George, son fils, sa fille et le beau-frère de son fils. Les autres ont un caractère plus égalitaire : états-majors sans troupes et sans chef d'état-major. À un autre point de vue, on pourrait distinguer les petits partis indépendants, qui ne se rattachent point directement à l'un ou l'autre des grands, et les satellites qui gravitent autour d'un astre puissant : Union des républicains progressistes (ex-Union républicaine et résistante) autour du Parti communiste à l'heure actuelle, républicains-socialistes et Indépendants de gauche autour des radicaux-socialistes, sous la III^{e} République ; UDSR autour du Parti socialiste, sous la première Constituante ; libéraux-nationaux autour du Parti conservateur anglais, etc. Les petits partis de personnalités sont généralement assez fluides et mouvants. Ils correspondent à des partis de comités, à faible armature, grande décentralisation et absence presque complète de discipline (sauf dans les partis-clientèles et certains satellites). Ils ne s'appuient généralement pas sur une doctrine précise, étant constitués sous le signe de l'opportunisme ou des nuances. On doit isoler cependant ceux qu'on pourrait appeler les partis de réfractaires, pour qui la base doctrinale est au

contraire le fondement essentiel de l'existence : ils réunissent les hétérodoxes de certains grands partis, qui leur reprochent une déviation ou un affadissement idéologique et cherchent, soit à préserver la pureté de la doctrine, soit à faire évoluer celle-ci et à la rajeunir. Ainsi, les nombreux groupes socialistes de gauche ou de droite. Ces partis de réfractaires unissent souvent des précurseurs qui ont le tort d'avoir raison trop tôt et de croire qu'un parti se construit par le sommet, sans organisation de base.

Quand cette organisation existe, on se trouve plutôt dans la deuxième catégorie, celle des partis de minorités permanentes. Ceux-ci ne sont pas seulement constitués dans le cadre parlementaire : ils ont une armature dans le pays, soit nationale, soit locale. Certains reposent sur des comités ; mais d'autres sont formés de sections, de cellules et même de milices. Par leur structure, ils constituent des partis de niasses : ils sont le type moderne de petits partis par rapport au précédent, qui en forme le type archaïque. Ils reposent sur une infrastructure sociale ou politique. Ils correspondent à une fraction de l'opinion publique, fortement minoritaire, mais relativement stable. On peut ainsi distinguer : les partis de minorités ethniques ou géographiques, les partis de minorités religieuses, les partis de minorités politiques. Les premiers sont les plus nombreux : partis polonais, tchèque, slovaque, italien dans l'Empire austro-hongrois ; partis alsacien, polonais, danois dans l'Empire allemand ; parti allemand des Sudètes et parti slovaque en Tchécoslovaquie d'avant 1939 ; parti irlandais en Angleterre à la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} ; partis basque et catalan dans la République espagnole ; parti chrétien bavarois dans la République de Bonn (lié à la CDU) ; partis algériens ou africains dans la France actuelle, etc. Ils représentent une race ou une région qui n'accepte pas la fusion intégrale dans la communauté nationale. Les uns sont séparatistes, d'autres autonomistes, d'autres fédéralistes, d'autres simplement régionalistes : degrés décroissants d'une même orientation générale. Petits au Parlement national, ces partis sont localement très puissants : fréquemment, ils ont la position d'un parti dominant ou même d'un parti unique. Les partis de minorités religieuses sont en voie de disparition dans les pays occidentaux, où la religion a cessé de jouer un rôle important dans la vie des États : ou bien il s'agit de grands partis chrétiens qui correspondent à une notion différente. Aux Pays-Bas, cependant, la division entre les partis modérés et conservateurs est d'origine religieuse, et l'on a vu se manifester entre 1919 et 1939 des petits partis constitués autour de sectes protestantes. En Afrique

et en Asie, les partis de minorités religieuses sont au contraire assez développés : le Liban serait, à cet égard, l'exemple le plus typique et le plus complexe.

La notion de minorité politique est moins familière. On appellera ainsi une fraction de l'opinion publique définie par sa position idéologique. Il s'agit d'une « famille spirituelle » assez bien délimitée, très minoritaire, relativement stable, et irréductible aux grandes tendances qui divisent le pays. Le Parti communiste correspond à cette définition en Angleterre, dans les pays scandinaves, en Belgique, en Hollande et dans l'Allemagne occidentale. On peut en rapprocher le Parti socialiste américain et les petits partis fascistes constitués en Europe occidentale avant la guerre de 1939. En France, les « chrétiens progressistes » rentrent à peu près dans ce cadre : ils sont d'ailleurs les héritiers d'une vieille tradition, continuant la Jeune République, elle-même héritière du Sillon. L'origine de ces petits partis est variable. Les uns constituent des résidus historiques, derniers restes de grands partis disparus, semblables à ces fossiles, témoins de la préhistoire : ainsi la tendance monarchiste en France. D'autres sont des résidus géographiques, si l'on peut dire : ils manifestent un effort pour faire pénétrer dans un pays une doctrine forte dans d'autres, mais incapable de se développer dans un milieu qui lui est défavorable. Le Parti socialiste en Amérique correspond à ce deuxième type, de même que le Parti communiste en Angleterre et en Europe nordique. On peut également y rattacher les petits partis fascistes constitués avant la guerre en France, en Belgique, aux Pays-Bas et en Scandinavie. Seule, une analyse sociologique de la structure de chaque pays peut expliquer l'inégal développement de certaines tendances. Parfois (mais rarement) il s'agit d'une différence de maturité, d'une différence d'âge politique : alors ces petits partis ont un caractère de précurseurs. Ils ne sont plus des fossiles mais des germes.

La différence de structure correspond à une certaine différence de fonctions : cependant la coïncidence n'est pas rigoureuse. Les partis de personnalités sont plutôt gouvernementaux ; les partis de minorités, plutôt oppositionnels. Les premiers jouent souvent un rôle d'appoint vis-à-vis de la majorité : beaucoup ne sont pas autre chose que des syndicats de ministrables. Ils se situent au centre de l'assemblée, ce qui leur permet de servir de caution de gauche à une majorité de droite ou de caution de droite à une majorité de gauche : en termes militaires, ils accomplissent une mission de flanquement. Leur position charnière, à la limite de la majorité

et de l'opposition, leur confère un rôle disproportionné à leur taille. Pépinières de ministres, ils sont aussi des Pépinières de présidents du Conseil : leur autonomie par rapport aux grands partis les prédispose à servir d'arbitres entre ceux-ci, au sein des alliances. Il est gênant pour les ministres d'un grand parti d'être sous l'allégeance d'un président issu d'un grand parti rival ; il est désagréable aussi, pour un grand parti, d'accepter aux yeux de l'opinion la responsabilité globale de la politique du gouvernement, en prenant officiellement sa direction, alors que d'autres collaborent avec lui, qui sont libres de jouer les Ponce Pilate. Un président émanant d'un petit parti évite ces inconvénients ; s'il a de l'autorité, il peut mieux se faire écouter de ses ministres qu'un président issu d'un grand, à qui ses collaborateurs des partis rivaux résistent toujours. Sous la III^e^ République, cette fonction présidentielle des petits partis fut très développée : les noms de Painlevé, Poincaré, Briand, Tardieu, Laval le montrent avec évidence. Aux aurores de la IV^e^, on aurait pu croire que la rigidité des partis, fortifiée par la proportionnelle, allait supprimer cet arbitrage des petits groupes de personnalités. L'exemple de l'UDSR et de M. Pleven montre qu'il n'en a rien été. Au contraire, la rigidité a rendu plus difficile l'obéissance des ministres d'un grand parti à un président du Conseil émanant d'un autre grand, et plus important le rôle d'arbitrage des petits partis. Les grands féodaux supportent la domination du petit Roi de Bourges, mais non d'un autre grand féodal. À partir de 1948-1950, d'ailleurs, l'affaiblissement de la discipline des groupes a rapproché la IV^e^ République de la III^e^ : les petits partis ont donc retrouvé leur importance, surtout à droite et au centre.

Tous les partis de personnalités n'ont point ce caractère gouvernemental et ministériel : le rôle des satellites, par exemple, est assez différent. Ils servent à nuancer les doctrines et les positions d'un grand parti, pour attirer vers elles des parlementaires qui seraient effarouchés en les regardant sans voiles. Ils sont en somme, dans les assemblées, l'équivalent des organismes annexes dans la nation. Mais ils permettent du même coup d'établir des transitions et des liens entre deux grands partis voisins : leur fonction ressemble donc à celle des petits partis centristes entre la majorité et la minorité. Au contraire, les partis de minorités permanentes tendent à l'opposition. Exprimant une opinion qui se sent isolée dans la nation, et faible, ils sont portés à une attitude de protestation et d'intransigeance, par le même mécanisme psychologique qui conduit du complexe d'infériorité à

l’agressivité. L’absence de responsabilités gouvernementales et de chances sérieuses d’en supporter un jour supprime d’autre part tout frein à leur opposition. Ils sont démagogiques par tempérament, et les plus démagogiques parmi les partis. Quand ils s’appuient sur une fraction de population homogène et solide — minorité géographique ou minorité religieuse — cette tendance est encore plus accentuée, car la surenchère et la violence sont des moyens de conserver leur clientèle de base, de maintenir leur séparation par rapport à la communauté nationale, de garder pures leur originalité et leur hétérodoxie. Si le parti fortement minoritaire dans l’ensemble du pays est majoritaire dans certaines régions, il prend une attitude autonomiste ou même sécessionniste qui peut être dangereuse pour l’unité du pays. Les exemples du Parti alsacien en Allemagne, du Parti allemand des Sudètes en Tchécoslovaquie, sont très caractéristiques.

Les petits partis peuvent occuper exceptionnellement une Position d’arbitrage qui leur donne une influence considérable, soit sur le plan électoral, soit sur le plan parlementaire. Dans un scrutin majoritaire à un tour, ils peuvent altérer complètement la représentation, si les deux grands partis ont un nombre de voix si proches qu’il suffit de quelques suffrages portés sur un petit pour déplacer le succès. Cette position d’arbitrage est encore plus grave sur le plan parlementaire, si l’écart entre la majorité et la minorité est si faible que le déplacement du petit parti suffit à renverser l’équilibre de l’Assemblée. Alors, le destin du pays se trouve dépendre d’un groupe très fortement minoritaire et profondément différent de l’ensemble de la communauté nationale (s’il s’agit d’un parti de minorité permanente). On ne peut gouverner sans son appui et son appui compromet ceux qui l’acceptent. Les Irlandais se sont trouvés dans cette situation en Angleterre en 1885, en 1892 et en 1910 (fig. 33). En 1885, leur alliance avec les libéraux, au prix du *home-rule,* a provoqué parmi ces derniers la scission des Unionistes, qui leur a fait perdre le gouvernement ; en 1892, une nouvelle alliance a abouti à un nouvel échec et précipité l’affaiblissement du Parti libéral, qui a été écarté du pouvoir jusqu’en 1906. En 1910, la même situation s’est reproduite, mais aggravée : l’appui des Irlandais permit de faire passer le budget libéral et de réaliser la réforme de la Chambre des lords ; en échange, les libéraux ont fait voter le *home-rule* qui accorda l’autonomie à l’Irlande. Mais la résistance de l’Ulster et de l’opinion « unioniste » fut sérieuse : les luttes politiques prirent une violence qu’elles n’avaient jamais eue en Angleterre depuis des siècles ; en

Irlande et en Ulster, des armées révolutionnaires se constituèrent ; des mouvements de protestation se manifestèrent parmi les officiers des troupes régulières. Certes, la gravité de la crise venait beaucoup plus de l'opposition essentielle qui sépare l'Irlande de la Grande-Bretagne que de la position d'arbitrage occupée provisoirement par le Parti irlandais : mais celle-ci l'a certainement accrue.

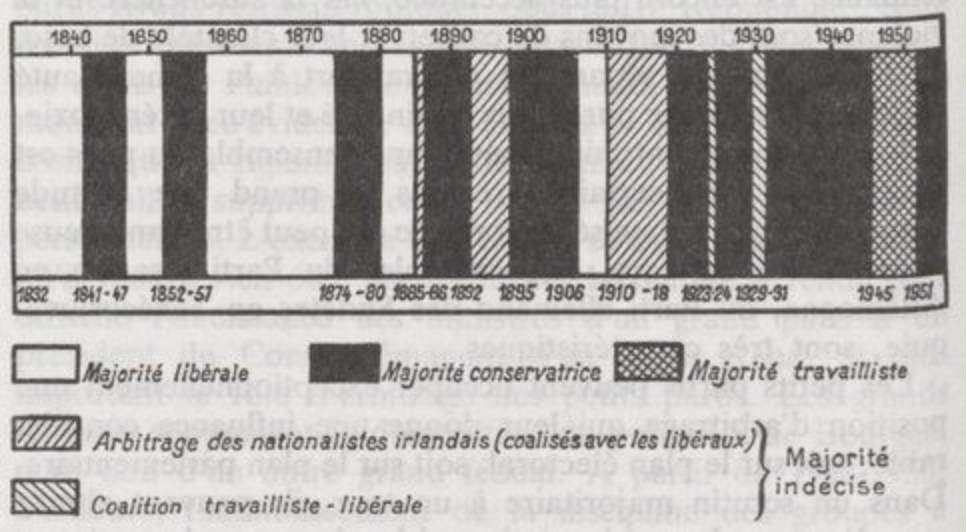


Fig. 33. *Évolution des majorités en Grande-Bretagne (1832-1957)*

Un exemple moins net et moins important d'arbitrage par une minorité allogène s'est rencontré dans certains scrutins à la Constituante française de 1945, où le vote des députés musulmans a fait pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Un humoriste a donc appelé le projet d'avril 1946 la « Constituante musulmane de la France » : formule aussi exagérée que le terme « Constitution irlandaise de la Grande-Bretagne » appliqué au *Parliament Act* de 1911. Mais cette situation illustre une fois de plus le danger des partis de minorités permanentes. Certains vont plus loin, et parlent du danger des petits partis en général, englobant les groupes de personnalités et de ministrables dans une même réprobation ; la conclusion mérite d'être nuancée. Le rôle de ces derniers comme amortisseur et comme lien est certainement très utile : ils facilitent visiblement la marche du parlementarisme français. On leur reproche parfois de l'affadir et de lui ôter tout dynamisme en établissant une confusion entre les partis, en rognant leur originalité, en supprimant les articles vigoureux de leur programme : la

critique vise le multipartisme et l'obligation des alliances qu'il implique, non les petits partis. Ceux-ci ne font que tirer les conséquences du système, et tâcher de le faire fonctionner : on ne peut faire grief aux lunettes des maux engendrés par la myopie. Les petits partis de personnalités présentent un inconvénient propre, cependant : la facilité qu'ils offrent aux puissances financières d'intervenir dans la vie politique. Le *lobbying* est difficile à l'égard des grands partis, trop vastes pour être achetés en bloc, trop disciplinés pour que la corruption individuelle soit efficace. Il est beaucoup plus facile à l'égard d'un petit groupe, qui peut être aisément contrôlé de l'extérieur. Si ce petit groupe est en position d'arbitrage, on retombe dans le danger précédent : c'est une minorité financière qui acquiert une importance fondamentale sur le destin du gouvernement. Théoriquement, le danger est très grand ; pratiquement, son ampleur est difficilement mesurable. On notera que les grands partis décentralisés, sans discipline de vote, offrent au *lobbying* des facilités presque aussi grandes et que la corruption de membres influents des partis centralisés a beaucoup d'efficacité. L'image d'un groupe financier (ou d'une puissance étrangère) contrôlant le gouvernement d'un pays par l'intermédiaire d'un petit parti placé en position d'arbitrage est évidemment séduisante : mais la réalité ne se laisse guère enfermer dans les lignes simplifiées d'une image d'Épinal.

Il reste à définir les facteurs des petits partis. L'influence du régime électoral n'est pas contestable à cet égard. On a déjà décrit le rôle de la proportionnelle et sa tendance à multiplier les groupes minuscules et instables, qu'illustrent bien les exemples des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Allemagne weimarienne ou de la Tchécoslovaquie avant Munich. Cette tendance est plus ou moins accusée, suivant que la proportionnelle est plus ou moins pure. Elle est atténuée par certains systèmes de répartition dans le cadre local qui empêche les petits partis de regrouper leurs voix à travers l'ensemble du pays. Souvent, des moyens directs sont employés pour empêcher le pullulement des petits groupes : obligation de déposer un cautionnement qui n'est pas remboursé si la liste n'obtient pas un certain pourcentage de voix, interdiction de participer à la répartition des restes si la liste n'atteint pas le quotient ou une proportion du quotient, etc. Toutes ces procédures prouvent que l'influence de la R.P. sur le développement des petits partis est suffisamment importante pour qu'il soit nécessaire de la limiter. Il faut cependant préciser que l'action de la R.P. s'exerce dans une direction assez déterminée et qu'elle favorise certains types de petits partis

au détriment des autres. Elle paraît contraire aux partis de personnalités et favorable aux partis de minorités permanentes. Sa nature de scrutin collectif, qui efface l'individualité du candidat derrière le programme du parti, s'oppose à l'indépendance des hommes qui est le fondement des partis de personnalités. Elle cadre mal, également, avec la souplesse et l'indétermination doctrinale qui les caractérisent. Les partis de personnalités supposent évidemment un scrutin individuel, où l'on fasse confiance à l'homme, personnellement, sans lui demander trop nettement ses idées : l'orientation de la R.P. est directement opposée. Bien entendu, il ne s'agit là que de tendances, battues en brèche par d'autres facteurs : circonstances locales, persistance des électeurs à donner un sens personnel à leur vote, etc. L'existence de partis de personnalités n'est pas impossible en régime proportionnel, mais seulement plus difficile. Au contraire, le développement des partis de minorités permanentes y est plus facile, pour des motifs exactement opposés. Il faut mettre à part, cependant, le cas de minorités géographiques, qui sont fortement majoritaires dans certaines régions du pays et inexistantes ailleurs. La proportionnelle peut les affaiblir, en permettant à leurs adversaires d'être représentés même dans leur zone d'influence, au lieu que le scrutin majoritaire leur confère à cet égard un monopole : avant 1918, la R.P. aurait peut-être pu permettre l'élection de députés pro-anglais en Irlande, par exemple ; avant 1938, elle a divisé l'opposition allemande à la Tchécoslovaquie dans les territoires sudètes. De même, elle supprimerait le monopole du Parti démocrate dans les États du sud des États-Unis, conformément à sa tendance générale à la nationalisation des opinions, qu'on décrira plus loin.

L'influence du scrutin majoritaire sur le développement des petits partis est beaucoup moins nette. Une conclusion globale n'est pas possible : des distinctions sont nécessaires suivant les diverses modalités du système majoritaire et les différents types de partis. La dimension des circonscriptions paraît avoir une influence assez grande. De petites circonscriptions (arrondissements, en France) donnent à l'élection un caractère individuel, qui met au premier plan la personnalité du candidat ; les liens partisans se desserrent et l'indépendance des députés est assez nette : ils forment donc volontiers des petits partis qui leur permettent un jeu parlementaire plus souple et une influence plus étendue. Les grandes circonscriptions, où fonctionne un scrutin de liste, restituent au vote un caractère collectif analogue à celui de la R.P. Les personnalités s'effacent et

la discipline des partis s'accroît ; les chances des petits partis diminuent, au moins pour ceux du premier type ; si le panachage est admis et pratiqué, ces conséquences sont atténuées. La présence ou l'absence d'un second tour est très importante. Le scrutin à tour unique tend au dualisme des partis, donc à la suppression des petits partis et à l'existence de partis à vocation majoritaire. Cependant, cet effet coagulateur se produit surtout à l'échelon local : le tour unique pousse au duel dans chaque circonscription ; mais la variété des combattants à travers le pays permet un multipartisme national. De petits partis locaux peuvent donc surgir : on l'a vu aux États-Unis ou au Canada. Malgré tout, leur développement paraît plus favorisé par le second tour, sauf pour les partis de minorités régionales, à qui le tour unique permet souvent de monopoliser toute la représentation de leur zone géographique (irlandais en Grande-Bretagne ; démocrate dans les États du Sud des États-Unis). Dans l'ensemble, le scrutin majoritaire paraît favoriser plutôt les petits partis de personnalités, à la différence de la proportionnelle — mis à part les partis de minorités locales, qui s'accommodent du premier.

Mais l'influence du facteur électoral demeure limitée. La renaissance des petits partis dans la IV^{e} République le montre bien, qui renoue la tradition de la III^{e} malgré la différence de scrutin. Des réformes électorales auraient peut-être pu modifier légèrement le nombre des sièges obtenus par le Parti irlandais en Angleterre ou les partis allemands en Tchécoslovaquie : elles n'auraient supprimé ni l'un ni l'autre. L'inégal développement des petits partis en France, à la droite et à la gauche du Parlement, malgré l'identité du système électoral, apporte un témoignage complémentaire à cet égard : pratiquement inexistants à gauche (sauf les satellites du Parti communiste et les socialistes dissidents), ils sont surtout nombreux et importants au centre et à droite.

L'évolution des dimensions

Pour définir la dimension des partis, on considère toujours l'ensemble d'une période, qui permet d'obtenir une moyenne. On a raisonné jusqu'ici sur ces moyennes. Mais cette vision statique doit nécessairement se compléter d'un examen dynamique, qui montre les variations de taille des partis à l'intérieur de la période considérée. Dans chaque pays, cette variation permet de connaître l'évolution des forces politiques et de

l’opinion publique : la sociologie électorale conduit dans ce domaine à des analyses intéressantes. Mais il est également possible de faire une étude comparative de l’évolution des partis à travers l’ensemble des pays démocratiques pour essayer de définir des formes communes.

LES TYPES D’ÉVOLUTION

Si l’on considère l’ensemble du système de partis, on peut définir des types généraux d’évolution. On se bornera à décrire ici les principaux, très schématisés : l’alternance, le partage stable, le sinistrisme et la domination. L’alternance existe essentiellement dans les pays dualistes. Elle se définit comme un mouvement pendulaire, chaque parti passant de l’opposition au pouvoir et du pouvoir à l’opposition. L’Angleterre sert toujours d’exemple classique à cet égard (fig. 33). Au XIX^{e} siècle, la majorité parlementaire, qui appartenait aux *tories* depuis cinquante ans, passa aux *whigs* de 1832 à 1841 ; elle redevint faiblement libérale en 1847 (2 voix de majorité) et faiblement conservatrice en 1852 (8 voix) ; libérale de 1857 à 1874 ; conservatrice en 1874 ; libérale de 1880 à 1886 (avec l’appui irlandais de 1885) ; conservatrice en 1886 ; libérale-irlandaise en 1892 ; conservatrice de 1895 à 1906. En 1906 elle revint aux mains des libéraux qui ne purent la conserver en 1910 qu’avec l’appui des Irlandais ; ils la perdirent en 1918 pour ne la retrouver jamais. L’entrée en scène des travaillistes altéra le mécanisme de l’alternance en 1923 et en 1929, où aucun parti n’obtint la majorité absolue. Malgré tout, le mouvement pendulaire continuait à se dessiner : majorité conservatrice de 1918 à 1923, travailliste-libérale en 1923, conservatrice de 1924 à 1929, travailliste-libérale en 1929. Depuis 1931, l’alternance a repris : majorité conservatrice de 1931 à 1945, travailliste depuis lors. Aux États-Unis, on observe le même balancement : après la guerre de Sécession, les républicains ont détenu la majorité à la Chambre des représentants jusqu’en 1875 ; les démocrates l’ont eue de 1875 à 1881 ; les républicains l’ont reprise en 1881, les démocrates en 1887, les républicains en 1889, les démocrates de 1891 à 1895 ; les républicains l’ont regagnée en 1895 jusqu’en 1911 ; les démocrates l’ont obtenue de 1911 à 1921. Entre les deux guerres, la majorité fut républicaine de 1921 à 1931 et démocrate ensuite. Avant la proportionnelle, la Belgique donnait le même exemple d’alternance (fig. 34).

Le mouvement pendulaire a fait l'objet de plusieurs explications. Dans son étude du système politique anglais, Hatschek[78] a formulé une loi de désintégration du parti majoritaire qu'il fait reposer sur deux mécanismes de base. D'un côté, l'exercice du pouvoir oblige un parti à atténuer son programme et à ne pas remplir intégralement les promesses faites à ses électeurs : une certaine proportion d'entre eux sont donc naturellement déçus et portés à déplacer leurs voix vers le parti adverse ; de l'autre, l'action gouvernementale provoque naturellement des dissensions au sein du parti majoritaire : la division s'aggrave entre une gauche intransigeante et une droite temporisatrice. Dans l'opposition, un parti reste plus facilement uni qu'au pouvoir : quelles que soient leurs divergences, ses membres sont tous d'accord pour lutter contre le parti qui gouverne et prendre sa place ; quand la place est prise, ces divergences apparaissent en pleine lumière. L'exercice du pouvoir entraîne ainsi un processus de désagrégation du parti, qui l'affaiblit au profit de son rival. Ce dernier tend donc naturellement à prendre sa place : mais une fois qu'il est installé, le processus de désintégration se retourne contre lui et favorise le vaincu. Dans l'ensemble, cette description est conforme à la réalité. On pourrait multiplier les exemples d'usure et de désagrégation des partis au pouvoir. Les divisions de libéraux anglais à la fin du XIX^{e} siècle, particulièrement en 1885 et 1892, ont directement inspiré Hatschek ; on en rapprochera la crise du Parti travailliste en 1931 ; les rivalités internes dans le Parti libéral belge au XIX^{e} siècle, qui lui ont fait céder la place aux catholiques, etc.

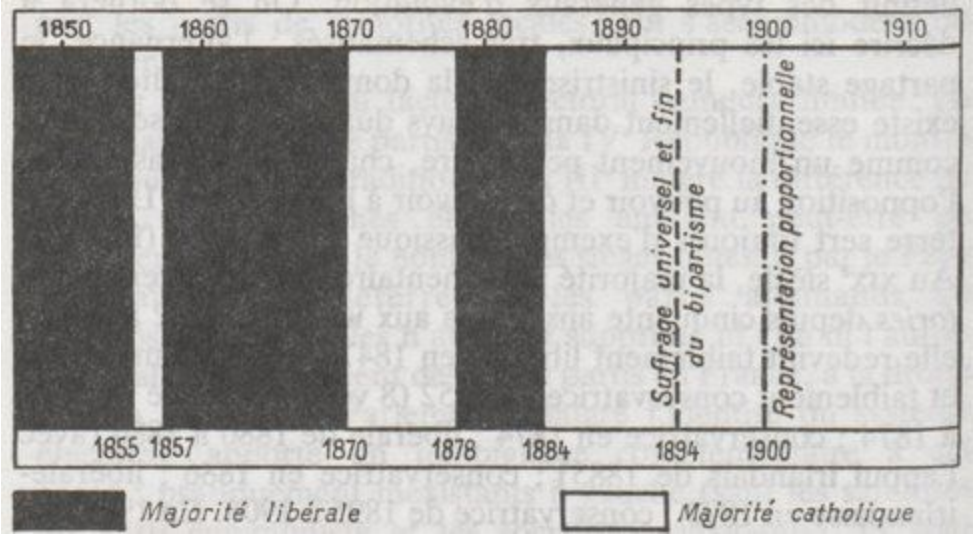


Fig. 34. *Alternance et domination en Belgique (1847-1914)*

Il reste que l'alternance se manifeste surtout dans les régimes dualistes, alors que la désagrégation des partis au pouvoir est un phénomène général : la seconde ne suffit donc pas à expliquer la première. Le nombre des partis joue évidemment un rôle très important dans ce domaine : l'alternance suppose le dualisme. Le régime électoral est aussi un facteur essentiel. On a noté que le scrutin majoritaire à un seul tour tend à « sur-représenter » le parti le plus fort (c'est-à-dire à lui donner une proportion de sièges au Parlement bien supérieure à sa proportion de suffrages dans le pays) et à « sous-représenter » le plus faible. Il a donc pour conséquence d'amplifier les variations du corps électoral : mais cette amplification ne crée pas l'alternance ; elle ne fait que la rendre plus visible. L'action véritable du régime électoral demeure indirecte : le scrutin majoritaire à tour unique tend au dualisme des partis, qui tend lui-même à l'alternance. Cependant, la coïncidence avec le bipartisme n'est pas absolue : l'alternance peut se rencontrer dans un système de coalitions électorales. Avant la proportionnelle aux Pays-Bas, on note une alternance presque parfaite entre les majorités conservatrices (formées des catholiques et des anti-révolutionnaires) et les majorités libérales (formées de libéraux et de radicaux) : majorité conservatrice en 1888, majorité libérale de 1891 à 1901, majorité conservatrice en 1901, libérale en 1905, conservatrice en 1909, libérale en 1913. L'alternance est aussi régulière qu'en Angleterre.

Le partage stable s'oppose directement à l'alternance : celle-ci correspond à la plus grande mobilité dans les dimensions des partis ; celui-

là, à leur plus grande immobilité. Il se définit par l'absence de variations importantes entre les partis au cours d'une longue période. Deux éléments doivent être pris en considération : la faible amplitude des écarts entre deux élections, la rareté des mouvements de longue durée. Il est évidemment difficile de fixer une limite précise pour définir la première. Cependant, l'observation suggère de considérer comme écarts faibles ceux qui ne dépassent pas 5 % du total des sièges parlementaires, et comme écarts moyens ceux qui se situent entre 5 et 10 %. Pour qu'on puisse parler d'un partage stable, il faut que les derniers conservent un caractère très limité, les premiers demeurant la règle. Il faut aussi que ces écarts, si faibles soient-ils, ne se manifestent pas toujours dans le même sens : sinon une transformation profonde s'accomplit, lente mais réelle. Évidemment, l'immobilité totale ne se réalise jamais, mais certains pays présentent des périodes très nettes de stabilité. À certains moments, des motifs techniques ou politiques provoquent un « reclassement » des partis : l'ancien rapport des forces est remplacé par un nouveau. Mais l'équilibre tend à se rétablir ensuite. Ainsi, la guerre de 1939-1945 a provoqué un reclassement des partis dans les pays stables, comme l'avait fait la guerre de 1914 et les réformes électorales du début du siècle. Entre les deux guerres, au contraire, la stabilité s'observe nettement.

De 1919 à 1939, trois pays ont ainsi donné l'image d'une grande stabilité politique : les Pays-Bas, la Suisse et la Belgique. Aux Pays-Bas, d'une élection à une autre, les sièges d'un parti n'ont jamais varié de plus de 4 % par rapport à l'ensemble du Parlement. Encore cette variation de 4 % ne s'est-elle produite que deux fois : pour les socialistes en 1925 (où ils passent de 20 à 24) et pour les chrétiens-historiques en 1922 (où ils passent de 7 à 11). Les variations de 3 % ne sont guère plus communes, qui n'ont eu lieu que cinq fois ; les variations les plus fréquentes n'atteignent que 1 ou 2 %. On ne décèle d'autre part aucun mouvement lent de longue durée, sinon l'affaiblissement du Parti libéral, qui passe de 10 sièges en 1918 à 4 en 1937 : cela ne représente qu'une perte de 6 % du total des sièges parlementaires en dix-neuf ans et six élections. Mais la stabilité de la Suisse est plus absolue encore. On y trouve sans doute un écart de 5 % (parti des paysans et bourgeois entre 1931 et 1935) : mais il est seul de son espèce. Le déclin des paysans et bourgeois présente exactement les mêmes dimensions que celui des libéraux hollandais : perte de 6 % du total des sièges parlementaires entre 1922 et 1939. Et on ne rencontre aucun écart de 4 % et

un seul de 3 % (socialistes, entre 1919 et 1922). En Belgique, la crise flamingante et fasciste de 1936 a provoqué un soubresaut assez violent, faisant perdre 16 sièges au Parti catholique (soit plus de 8 %, si l'on tient compte de l'augmentation globale du nombre des députés) ; en attribuant 21 aux rexistes, qui n'en avaient point ; en donnant 8 de plus aux nationalistes flamands (augmentation de plus de 4 %). Cette crise mise à part, la stabilité générale demeure très grande ; on relève seulement deux écarts d'environ 5 %, chez les socialistes entre 1921 et 1925 et chez les libéraux entre 1936 et 1939. Même dans la crise de 1936, d'ailleurs, l'écart maximum a seulement atteint 10 % des sièges (21 sièges aux rexistes sur 202), ce qui n'est pas considérable.

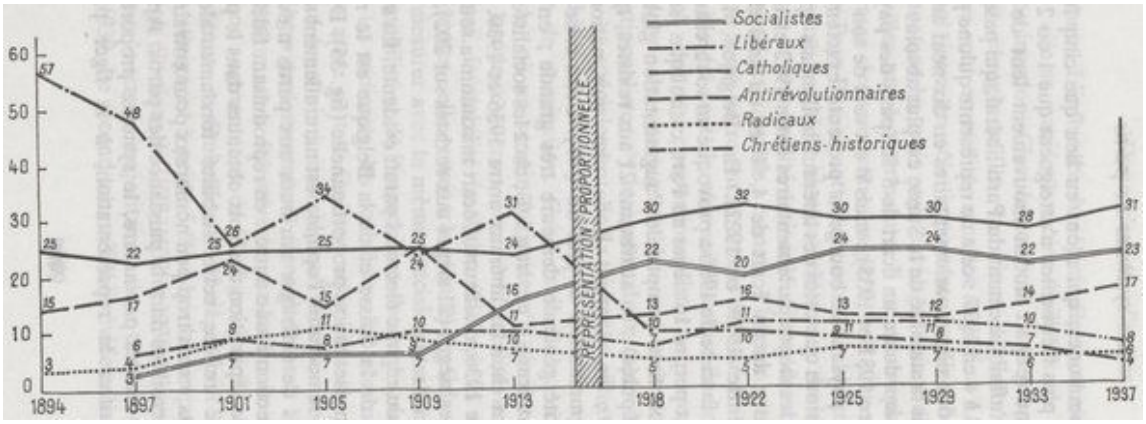


Fig. 35. *Stabilisation des partis par la représentation proportionnelle : l'exemple des Pays-Bas*

L’influence du régime électoral paraît évidente. La stabilité des Pays-Bas, de la Suisse et de la Belgique est le résultat direct de la représentation proportionnelle (fig. 35). Dans les pays de vieille démocratie, l’opinion est naturellement stable ; les proportions de suffrages attribués aux partis n’évoluent guère d’une élection à une autre : en reproduisant fidèlement au Parlement la répartition des voix obtenues dans le pays, la proportionnelle reflète cette stabilité fondamentale. Les « votes flottants » sont trop peu nombreux pour entraîner des changements sensibles dans la puissance des partis. Appliqué dans des pays stables par nature, le système proportionnel aboutit à pétrifier la représentation, à la figer presque totalement. L’influence du régime électoral n’est pas seule en cause : elle se manifeste moins d’ailleurs par une action que par une inaction. C’est la passivité de la proportionnelle qui lui fait enregistrer les variations d’opinions aussi faibles qu’elles sont en réalité, sans les amplifier. Le tempérament national joue un rôle important dans ce domaine : il est frappant que les trois pays envisagés soient des pays calmes, tranquilles, stables par nature. Il est encore plus frappant que le partage des voix entre les partis soit plus stable en Suisse qu’aux Pays-Bas, et nettement moins stable en Belgique : ces différences semblent bien coïncider avec des différences dans le degré de tranquillité nationale. Cependant, même dans un pays neuf et instable, comme l’Irlande, les écarts d’une élection à une autre ont rarement dépassé 10 % entre 1920 et 1939. Malgré tout, le rôle stabilisateur de la R.P. n’est pas général : des pays proportionnalistes ne peuvent rentrer dans la catégorie du « partage stable » ; au contraire, des pays non proportionnalistes s’y intègrent. L’exemple des pays scandinaves, et spécialement de la Norvège, illustre la première hypothèse, où la proportionnelle coïncide avec des phénomènes de domination. Celui de la France correspond à la seconde, où un scrutin majoritaire à deux tours a coïncidé entre les deux guerres avec une stabilité assez nette.

Certes, la stabilité française était moins absolue que les précédentes : elle restait très grande cependant. Il est difficile de la mesurer avec la même précision que les autres, à cause de la mobilité et de l’imprécision des partis, surtout à droite : seuls, les radicaux, les socialistes, les communistes ont des limites assez nettes. On voit assez clairement, malgré tout, que nul écart n’a jamais dépassé sensiblement 10 % du total des sièges parlementaires, d’une élection à l’autre. L’amplitude maximum a été atteinte par les communistes en 1936, avec une augmentation de 62 sièges

(sur 608 députés), et par les radicaux, en diminution de 42 sièges (soit 7 %). Les autres écarts atteignent à peine 5 %. Mais la comparaison se limite aux trois élections de 1928, 1932 et 1936, les seules qui aient eu lieu sous le scrutin majoritaire à deux tours pendant la période 1919-1939. Le second tour affaiblit évidemment les variations du premier. Le jeu complexe des désistements, qui fait bénéficier tantôt l'un des alliés des progrès de l'autre, tantôt l'autre des progrès de l'un, aboutit à limiter l'amplitude des gains et des pertes de chacun. Si deux grandes coalitions rigides s'opposent, il est théoriquement possible que ces variations individuelles soient seules atténuées, mais non les variations globales entre les deux blocs ; encore que la considération des résultats du premier tour puisse inciter certains électeurs modérés à changer leur vote au second, par peur d'une oscillation trop brutale. Mais cette rigidité des alliances est rare. En fait, la souplesse des partis centraux atténue l'amplitude des écarts entre les grandes coalitions. En France, par exemple, ces variations globales sont elles-mêmes assez faibles. Pour autant que l'imprécision des majorités permette de les mesurer, on peut considérer que la droite s'est réduite (et la gauche augmentée) d'environ 6 % (toujours par rapport au nombre total des sièges parlementaires) entre 1928 et 1932 et que la gauche a gagné (et la droite perdu) à peu près 10 % entre 1932 et 1936[79].

Les partis français de la III^e^ République donnent moins l'exemple d'un partage stable, d'ailleurs, que d'un glissement vers la gauche, lent mais régulier : on peut donc les rattacher également au troisième type d'évolution, le sinistrisme. On a examiné déjà l'une de ses formes : la naissance de partis nouveaux à la gauche des partis anciens, qui provoque le glissement de ceux-ci vers la droite, et entraîne quelquefois des disparitions ou des fusions parmi eux. Le sinistrisme peut revêtir d'autres modalités, très variées : affaiblissement de l'ensemble des partis de droite au profit des partis de gauche, sans disparition ni création nouvelle (France, entre 1924 et 1939) ; maintien de l'équilibre global entre les deux blocs, avec une évolution à l'intérieur de chacun d'eux, les libéraux croissant au détriment des conservateurs, les socialistes au détriment des radicaux ou les communistes au détriment des socialistes (la Suède et le Danemark se rapprochaient de ce type entre les deux guerres) ; remplacement d'un ancien parti de gauche par un nouveau, plus dynamique et plus intransigeant (Angleterre) ; ascension du parti le plus à gauche au détriment de tous les autres (Norvège, entre les deux guerres) ; etc. Le sinistrisme est la

traduction sur le plan politique de l'évolution sociale qui a fait accéder des « nouvelles couches » au pouvoir dans la période où s'est constitué et développé le système moderne des partis politiques. Le phénomène semble général, sauf une exception capitale : les Etats-Unis. Celle-ci tient sans doute à l'importance très faible de la politique sur le développement du pays et la vie quotidienne des citoyens pendant le XIX^{e} siècle et le début du XX^{e}, et surtout à la structure sociale de l'Union américaine qui n'a jamais connu vraiment la stratification en classes, comme l'Europe.

On aura soin de distinguer entre le sinistrisme réel et le sinistrisme apparent. Pour avoir une vue juste du mouvement à gauche en France, par exemple, il ne suffit pas de décompter les voix des partis à différentes époques successives, et de déterminer les progrès de la gauche et les pertes de la droite. Il faut tenir compte de l'affaiblissement du dynamisme primitif des partis de gauche, au fur et à mesure qu'ils grandissent et qu'ils vieillissent, qui les déporte à droite. Un républicain de 1875 aurait voté radical en 1901, socialiste en 1932 et communiste en 1945. Dans une certaine mesure, cette évolution correspond à un progrès du républicain de 1875 vers la gauche ; dans une autre mesure, à un recul de la gauche vers le républicain de 1875. Sous la III^{e} République, les Français ont glissé à gauche, bien sûr ; mais la gauche a glissé vers les Français, également : elle a fait la moitié du chemin. La marche du train voisin vers le nord fait croire au voyageur d'un train arrêté en gare qu'il se dirige vers le sud. L'observation reste plus valable sur le plan politique que sur le plan social : les idées de gauche s'affadissent en vieillissant ; mais l'ascension des classes inférieures demeure. Inversement, il arrive que le sinistrisme réel soit plus fort que le sinistrisme apparent. Extérieurement, on ne distingue aucun glissement vers la gauche aux États-Unis, les vieux partis demeurant en place ; intérieurement, le Parti démocrate évolue lentement vers un progressisme relatif : mais cela ne se traduit pas dans la dimension des partis, qu'on examine ici ; la question se rattache au problème des rapports entre la concurrence des partis et les divisions réelles de l'opinion.

On pourrait également tirer de la situation des partis français sous la III^{e} République un exemple du dernier type d'évolution : le Parti radical y manifeste en effet une tendance assez nette vers la domination. Celle-ci mérite une mention particulière. François Perroux a montré, en économie politique, l'importance des faits de domination, en décrivant les nations dominantes et les firmes dominantes. L'histoire des idées suggère la notion

de « doctrine dominante » : à chaque époque, une doctrine a formé le cadre intellectuel de base, l'armature générale de la pensée, de sorte que ses adversaires mêmes n'ont pu la critiquer ou la détruire qu'en employant ses méthodes de raisonnement. Ainsi, le christianisme au Moyen Âge, le libéralisme au XIX^{e} siècle. Quand Marx a édifié sa théorie, il s'est servi d'arguments pris dans le libéralisme, il a retourné contre le libéralisme sa propre logique : il est le dernier des libéraux. Aujourd'hui, le marxisme tend à prendre lui-même position de doctrine dominante : on ne peut réellement le combattre que dans le cadre de sa propre dialectique. De semblables phénomènes de domination se rencontrent parfois dans l'évolution des partis : tous les pays ne connaissent pas un « parti dominant », mais son existence semble certaine dans quelques-uns. On ne confondra point parti dominant et parti majoritaire ou parti à vocation majoritaire. Un parti est majoritaire quand il possède à lui seul plus de la moitié des sièges parlementaires. Si la structure politique est telle qu'un parti est susceptible de se trouver dans cette position par le jeu normal des institutions, on dit qu'il a vocation majoritaire. La notion de parti dominant ne coïncide pas avec les précédentes : un parti peut devenir dominant alors qu'il n'a jamais été majoritaire et qu'il ne le sera jamais, à moins d'un miracle. C'est le cas du Parti radical sous la III^{e} République. En régime de bipartisme, où tous les partis sont à vocation majoritaire et où l'un d'eux a nécessairement la majorité, on ne rencontre pas toujours de parti dominant.

Qu'est-ce donc qu'un parti dominant ? D'abord, un parti Plus grand que les autres, qui vient en tête de tous, et qui distance assez nettement ses rivaux pendant un certain temps. Bien entendu cette dimension supérieure s'apprécie globalement, dans l'ensemble de la période considérée. Le parti dominant peut être distancé une fois ou une autre, exceptionnellement, sans perdre son caractère, au moins en régime dualiste. Ici, un parti est dominant quand il conserve la Majorité durant une longue période de l'évolution politique. Il est possible qu'il la perde exceptionnellement à une élection, à cause de l'amplification des mouvements d'opinion qu'entraîne le scrutin majoritaire, tout en conservant sa prééminence générale. En régime de multipartisme, fondé sur la Proportionnelle ou les deux tours, ce renversement signifie généralement la fin de la domination. Tout parti plus grand que les autres pendant un certain temps n'a pas nécessairement un caractère dominant : des éléments sociologiques s'ajoutent à cet élément matériel. Un parti est dominant quand il s'identifie à une époque ; quand ses

doctrines, ses idées, ses méthodes, son style en quelque sorte, coïncident avec ceux de l'époque. On disait la « République radicale » bien que beaucoup de Français et de républicains ne fussent Pas radicaux : mais le Parti radical a réellement incarné la III^e^ République, à une certaine phase de son histoire. A-t-il formé l'époque à son image, l'a-t-elle fait suivant la sienne ? La question ne comporte aucune réponse : mais leur ressemblance n'est pas douteuse. De même, on assimile aujourd'hui les États scandinaves à leurs partis socialistes, comme on assimilait l'Angleterre au Parti libéral dans la deuxième moitié du XIX^e^ siècle, comme on tend à l'assimiler aujourd'hui au Parti travailliste. La domination est plus un phénomène d'influence qu'une question de dimension : elle est aussi un Phénomène de croyance. Un parti dominant est celui que l'opinion *croit* dominant. On pourrait rapprocher cette croyance de celle qui définit la légitimité des gouvernants : les deux sont distinctes, mais voisines. Même les ennemis du parti dominant, même les citoyens qui lui refusent leur vote, reconnaissent sa position supérieure et son influence : ils la déplorent, mais ils l'admettent.

Au fond, la domination n'est pas un type autonome d'évolution des partis, mais une modalité que peuvent revêtir les autres types. La domination peut coïncider avec l'alternance, avec la stabilité ou avec le sinistrisme, en altérant un peu leur physionomie primitive. Dans les régimes dualistes, elle ralentit le mouvement pendulaire : au lieu d'une alternance à chaque élection successive, on rencontre une alternance de périodes longues, à l'intérieur desquelles règne une stabilité relative : en fait, cette alternance ralentie semble beaucoup plus fréquente que les changements de majorité à chaque élection, malgré l'opinion courante. Au XIX^e^ siècle par exemple, l'Angleterre a connu d'abord une domination à peu près ininterrompue des *tories* jusqu'en 1832 ; puis une domination des *whigs*, jusqu'en 1886, interrompue trois fois seulement (soit 18 ans sur 54). Aux États-Unis, les républicains peuvent être considérés comme parti dominant depuis l'élection de Lincoln jusqu'à celle de Roosevelt : sur une période de 72 ans (1861-1933), la présidence n'a appartenu aux démocrates que 16 ans, la majorité du Sénat, 10 ans, et la majorité de la Chambre des représentants, 22 ans. Le Parti démocrate n'a concentré dans ses mains la présidence et la majorité des deux assemblées que pendant 6 ans seulement (1893-1895 et 1913-1917) ; le Parti républicain pendant 38 ans. La domination de ce dernier est absolue de 1861 à 1875, de 1897 à 1911 et de

1921 à 1933 ; seule la période 1875-189[7] traduit une alternance relative (mis à part la guerre de 1914 et la période Wilson). Depuis 1933, au contraire, l'Amérique est entrée dans une phase de domination du Parti démocrate : il a conservé sans interruption la présidence, et n'a perdu la majorité au Sénat et à la Chambre que pendant une brève interruption de deux années (1947-1949). La présidence Eisenhower, à caractère personnel, ne paraît pas avoir changé cette tendance de base (fig. 36). En Belgique, le Parti libéral domine de 1848 à 1870, interrompu seulement pendant 2 ans (1855-1857) ; à partir de 1884, au contraire, une domination catholique s'établit, qui durera jusqu'en 1914, malgré le suffrage universel et la R.P. (fig. 34, p. 404).

En France, la domination du Parti radical est née vers 1905 : elle n'a pas cessé jusqu'en 1940, l'aile droite des radicaux ayant toujours exercé une certaine influence sur les gouvernements conservateurs, même au temps du Bloc national. Elle a contribué à renforcer la stabilité générale qu'on a décrite. On peut en dire autant de la domination du Parti radical en Suisse depuis 1874, qui n'a perdu la majorité qu'en 1919. Enfin, dans les pays scandinaves, l'ascension du Parti socialiste vers une position dominante a entraîné un glissement général vers la gauche et coïncidé avec le sinistrisme. En Norvège, ce double mouvement est assez net : à partir de 1927, tous les autres grands partis perdent des sièges au profit du seul Parti socialiste, qui polarise ainsi des voix issues du centre et de la droite ; depuis 1930, son ascension est continue ; il atteint la majorité absolue en 1945 et la conserve en 1949. En Suède et au Danemark, l'évolution est moins frappante. Le sinistrisme y revêt des formes plus nuancées : croissance des agrariens au détriment des conservateurs, des socialistes au détriment des radicaux, et globalement du second groupe par rapport au premier en Suède jusqu'en 1944 ; au Danemark, stabilité des conservateurs, mais décroissance de la gauche agraire et des radicaux et montée des socialistes. La domination y est également moins accusée : en Suède, les sociaux-démocrates n'ont obtenu la majorité qu'une fois, en 1944 ; au Danemark, ils ne l'ont jamais atteinte ; dans les deux pays, les élections de l'après-guerre ont modifié l'équilibre des forces (réveil de la gauche danoise et des libéraux suédois) et affaibli le Parti socialiste (fig. 37).

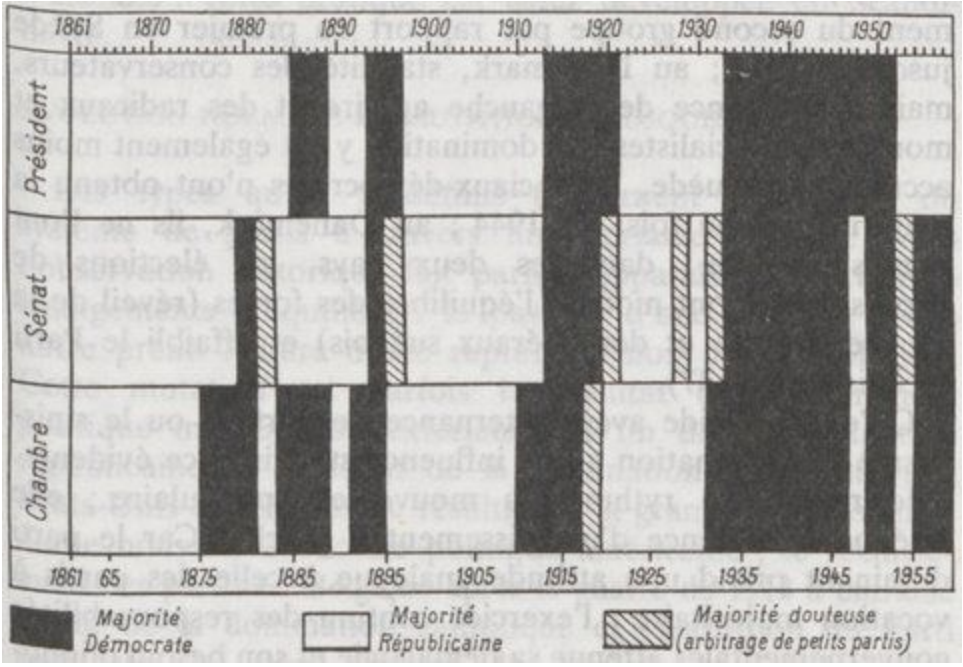


Fig. 36. *Domination et alternance aux États-Unis (1861-1958)*

Qu'elle coïncide avec l'alternance, le partage ou le sinistrisme, la domination a une influence stabilisatrice évidente. Elle ralentit le rythme du mouvement pendulaire ; elle atténue la violence d'un glissement à gauche. Car le parti dominant prend une attitude analogue à celle des partis à vocation majoritaire : l'exercice continu des responsabilités gouvernementales atténue sa démagogie et son besoin d'innovation. Quand un parti de gauche devient dominant, sa volonté révolutionnaire s'émousse : le sinistrisme apparent se renforce, mais le sinistrisme réel s'affaiblit. La domination affadit la vie politique en même temps qu'elle la stabilise. Le parti dominant s'use au pouvoir, il perd sa vigueur, il se sclérose. On pourrait ainsi montrer, en reprenant le raisonnement de Hatschek, que toute domination porte en elle-même les éléments qui la détruiront. Au total, la domination a cependant des effets heureux, surtout en régime multipartisan. Elle permet la formation d'une majorité relativement solide autour du parti dominant, soit qu'il l'obtienne seul exceptionnellement, soit qu'il forme le centre d'une coalition, soit qu'il constitue un gouvernement minoritaire homogène soutenu par des alliés. A cet égard, les rôles du Parti radical sous la III^{e} République française et des partis socialistes scandinaves actuels sont intéressants à étudier, bien que très différents, le Parti radical étant situé au centre et le Parti socialiste à gauche. Il semble, en particulier, que la qualité

de parti dominant permette seule de constituer un cabinet minoritaire durable, qui ne soit pas un simple ministère d'affaires : cette pratique est assez développée en Scandinavie.

ÉVOLUTION NORMALE ET MUTATIONS BRUSQUES

Les types qu'on a définis concernent l'ensemble du système de partis à travers une certaine période. Mais l'observation historique fait parfois apparaître de brusques changements d'équilibre : le passage d'une période à une autre prend l'allure d'une rupture et non d'une évolution. Cette mutation est parfois le résultat d'un événement politique intérieur ou extérieur : la fin de la domination républicaine et le début de la domination démocrate aux Etats-Unis en 1933 est le résultat de la grande dépression et d'une nouvelle économie politique américaine ; le reclassement des partis en Belgique après la guerre de 1914 a entraîné la fin de la domination catholique et l'ascension du Parti socialiste. Le plus souvent, les mutations globales d'un système de partis sont le résultat de réformes électorales ou de changements de tactiques partisanes. Ainsi, le renversement des alliances aux Pays-Bas, en 1868, a provoqué une rupture de la relative stabilité antérieure et une tendance à la domination du Parti libéral ; la loi électorale de 1896 a mis fin à celle-ci et introduit un nouvel équilibre, que la proportionnelle a renversé en 1918. Dans tous les pays où elle a été appliquée, cette dernière a profondément modifié les dimensions respectives des partis. En Suisse, en Belgique, dans les pays scandinaves, en France, les diagrammes représentant la dimension parlementaire des partis à chaque élection successive offrent une physionomie tout à fait différente avant et après la R.P. L'influence du système électoral est considérable dans ce domaine : la force respective des partis ne dépend pas seulement de l'opinion publique, mais de sa technique d'expression. On mesurera plus loin les conséquences fondamentales de ce fait sur la nature du régime politique.

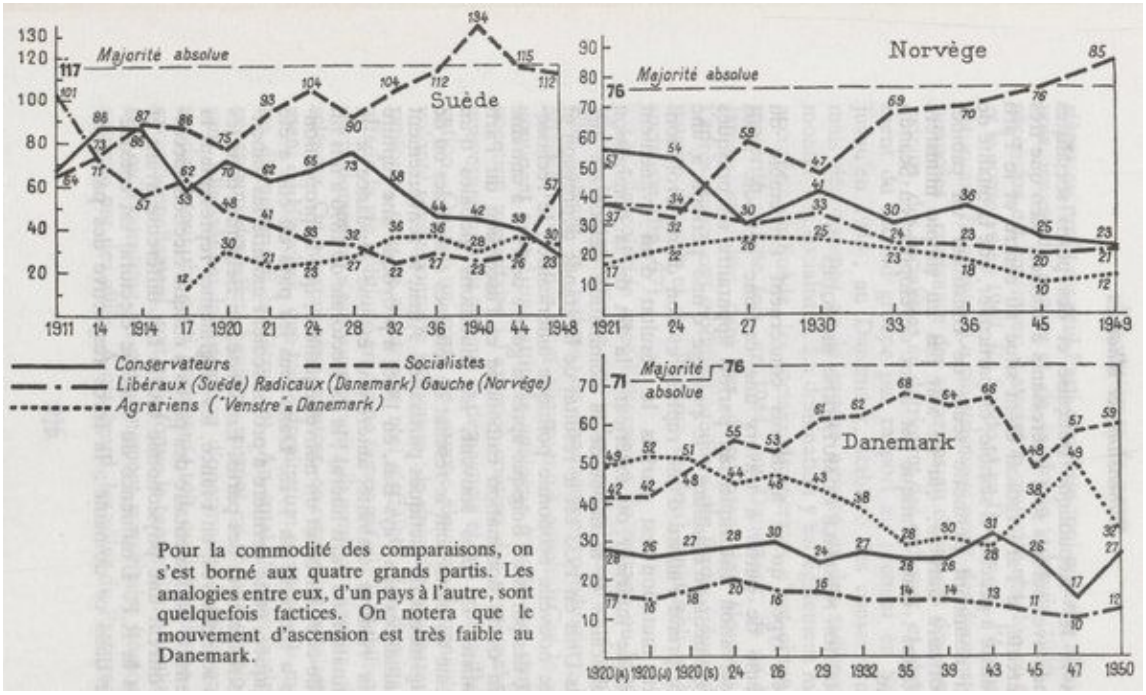


Fig. 37. *L'ascension du Parti socialiste* vers *une position dominante* en *Scandinavie.*

A côté de ces mutations globales du système de partis, qui ont souvent pour effet de remplacer un type d'évolution par un autre, on rencontre des mutations spéciales, propres à un seul parti, sans modification du type général d'évolution. Il ne s'agit pas d'un changement de période, mais de l'écart brusque d'un parti à l'intérieur de la même période : ainsi, l'ascension rapide du national-socialisme en Allemagne à partir de 1930, la poussée brutale du rexisme en Belgique en 1936, suivie d'un dégonflement aussi brutal. Aucune manipulation électorale n'intervient ici pour modifier l'expression de l'opinion : c'est l'opinion elle-même qui bouge. Elle paraît traversée par une saute d'humeur violente, un ébranlement passionnel. D'ordinaire, ces passions et ces sautes d'humeur sont le fait d'une très faible minorité : elles expliquent certaines oscillations légères des grands partis, en même temps que les succès éphémères des petits partis. Parfois, elles s'étendent brusquement, semblables à une épidémie. Mais ces mutations exceptionnelles de l'opinion se traduisent de façon très variable dans la dimension des partis. L'action du régime électoral est ici prépondérante : elle se combine avec son influence sur l'établissement de tel ou tel type d'évolution. Un phénomène fondamental doit être fortement souligné : l'influence du régime électoral est profondément différente suivant qu'il s'agit de l'évolution normale de l'opinion ou de ses mutations exceptionnelles. Si l'on appelle sensibilité d'un système électoral son aptitude à traduire les variations de l'opinion publique en variations dans les dimensions des partis politiques, on constate que la sensibilité aux variations normales d'opinion et la sensibilité aux mouvements passionnels ne coïncident pas. Un mode de scrutin peut être insensible à l'égard des premières et très sensible à l'égard des seconds : auquel cas il entraînera à la fois une tendance au partage stable et une tendance à des mutations brusques et nombreuses. Au contraire, un autre régime peut pousser à l'alternance et aux écarts en amplifiant les variations normales d'opinions, tout en atténuant fortement leurs mutations violentes et en exerçant une action stabilisatrice. L'analyse systématique de la sensibilité des divers systèmes électoraux à l'égard des variations d'opinions est donc indispensable pour comprendre l'évolution des dimensions des partis politiques.

On peut la schématiser dans les trois formules suivantes :

1° la représentation proportionnelle est insensible à l'évolution normale des opinions et très sensible aux mutations brusques, même provisoires et

faibles ;

2° le scrutin majoritaire à un seul tour est très sensible à l'évolution normale, mais insensible aux mutations brusques, à moins qu'elles ne soient puissantes et durables ;

3° le scrutin majoritaire à deux tours est relativement peu sensible, aussi bien à l'évolution normale des opinions qu'à leurs mutations brusques.

Comme toujours, ces formules traduisent seulement des tendances générales de base, susceptibles d'être profondément modifiées par l'action d'autres facteurs : elles comportent donc de nombreuses exceptions.

On a déjà précisé le caractère stabilisateur de la proportionnelle à l'égard des variations normales de l'opinion. Par nature, les mouvements normaux d'opinion sont très faibles, et seuls permettent d'en prendre nettement conscience des instruments de mesure qui en accroissent l'ampleur, analogues en somme à ces sismographes qui rendent sensibles les oscillations de l'écorce terrestre, imperceptibles à nos sens. En traduisant fidèlement la répartition des suffrages dans celle des sièges, sans accentuer ses variations, la représentation proportionnelle aboutit à cristalliser la position des partis. Cependant, cette insensibilité de la proportionnelle à l'égard des variations normales d'opinion n'entraîne pas toujours un partage stable et une immobilité totale : la R.P. peut également coïncider avec des phénomènes de domination. De légers déplacements de voix à chaque élection, s'ils se produisent toujours dans le même sens, finissent par engendrer des mouvements très amples, à condition qu'ils soient longs et réguliers. La tendance ascensionnelle des partis socialistes scandinaves depuis 1919 est typique : il est d'ailleurs difficile de dire si le scrutin a amplifié ou limité cette évolution. Il semble qu'il l'ait freinée d'un côté, en retardant le moment où les travaillistes scandinaves ont atteint la majorité absolue : ils l'eussent obtenue plus vite en Suède et en Norvège avec un scrutin majoritaire à un tour ; ils l'auraient atteinte au Danemark, dans la même hypothèse, alors qu'ils n'y sont point parvenus avec la R.P. D'un autre côté, on peut penser que le mode de scrutin fortifie cette domination, par le caractère durable qu'il a donné à l'affaiblissement des autres partis (affaiblissement qui eût été moins grand en régime majoritaire). On voit qu'il faut atténuer la rigueur des formules précédentes concernant le caractère stabilisateur de la R.P. : à très long terme, il se peut qu'elle amplifie les mouvements normaux d'opinions, au lieu de les atténuer. Mais

elle les freine également, aussi bien dans une phase ascensionnelle que dans leur déclin.

A l'égard des mutations brusques, la sensibilité de la proportionnelle est extrême, qu'il s'agisse d'entraînements passionnels passagers ou de courants profonds et durables : le contraste est curieux avec son insensibilité aux variations normales. Le même mécanisme explique cependant les deux phénomènes : il a sa source dans le caractère « passif » de la proportionnelle. Elle enregistre les changements du corps électoral, sans les accentuer ni les réduire : d'où son insensibilité à l'égard des variations habituelles, faibles par nature (la stabilité de la R.P. reflète alors la stabilité naturelle de l'opinion publique), en même temps que sa grande sensibilité aux mouvements brusques que leur caractère passionnel rend généralement plus forts. La Belgique, où le nombre des sièges des grands partis traditionnels a fort peu varié entre 1919 et 1939, fournit l'exemple le plus frappant de la sensibilité du régime proportionnaliste aux emballements passagers : l'extraordinaire succès du rexisme en 1936, où il obtint 21 sièges sur 202 (alors qu'il n'en avait aucun en 1932) suivi de son dégonflement brutal en 1939 (4 sièges). En France, la poussée RPF en 1951 et la poussée poujadiste en 1956 sont également frappantes. N'est-il pas intéressant de constater aussi que la fièvre fasciste, qui s'est produite dans toute l'Europe des années 30, ne s'est manifestée électoralement que dans les paisibles démocraties nordiques (Belgique, Pays-Bas et nations scandinaves), où sa force semblait cependant beaucoup moins grande qu'en France ? Là régnait la R.P., ici un régime majoritaire. De même, le développement du communisme au lendemain de la Libération n'a entraîné un fort accroissement du parti que dans l'Europe continentale proportionnaliste, et non dans les pays anglo-saxons majoritaires. Il est vrai que les premiers seuls, sauf la Suède, avaient subi l'occupation allemande, qui a favorisé l'accroissement du communisme par l'action des maquis et la lutte clandestine. Malgré tout, le Parti communiste aurait eu certainement plus de deux députés en Angleterre aux élections de 1945 si le système proportionnel y avait fonctionné. Si l'on considère des mutations brusques de caractère plus profond et plus durable, les résultats de l'observation sont aussi probants. Entre 1919 et 1933, le développement du communisme est favorisé en Allemagne par le système proportionnaliste alors qu'il est nettement freiné en France par le régime majoritaire. Il est probable que l'ascension du nazisme eut été beaucoup plus lente et beaucoup moins

importante si le régime majoritaire avait continué à y fonctionner ; la relative insensibilité de l'Empire aux mutations brusques contraste nettement avec l'extrême sensibilité de la République de Weimar (fig. 38). Très symptomatique est également le développement du MRP en France en 1945-1946 : avec un scrutin majoritaire, il n'eût jamais atteint un degré semblable.

La distinction des mutations passagères et des mutations profondes et durables est d'ailleurs très difficile, d'autant plus que la proportionnelle tend à tranformer les mutations passagères en mutations durables, si elles ont une ampleur suffisante. L'exemple du Parti communiste français en 1945-1951 mérite une analyse spéciale, à ce propos. Dans la montée brutale qui l'a fait passer de 15 % du corps électoral en 1936 (alors que ces élections étaient pour lui un succès considérable : en 1938 ou en 1939, il n'aurait pas obtenu cette proportion) à 25 % en 1945 et à plus de 28 % en 1946, on peut distinguer deux éléments : les uns permanents, correspondant à une évolution réelle et profonde de l'opinion ; les autres purement passagers, correspondant aux circonstances de la Libération. L'action dans la Résistance, le souvenir de leurs martyrs, la propagande patriotique, la caution du général de Gaulle, les places conquises par la violence, l'influence gouvernementale : tous ces éléments ont sans doute joué un rôle capital dans le succès des communistes en 1945-1946. On a souligné que les départements ruraux où leur influence a été le plus développée coïncident exactement avec la carte des maquis. On ignore trop, au contraire, que les effectifs du parti n'étaient guère supérieurs à la fin de 1944 (quatre mois après la Libération) à leur chiffre d'avant-guerre : la grande croissance a eu lieu en 1945 et le déclin a commencé dès 1947, après l'élimination du gouvernement[80] ; entre 1946 et 1949, le parti a perdu près de 25 % de ses adhérents. Un dégonflement aussi brutal de l'influence électorale des communistes ne paraît guère possible. L'énorme accroissement du parti en 1945-1946 a nécessairement rejeté les socialistes vers la droite où ils ont tâché de retrouver dans les classes moyennes les électeurs ouvriers qui les avaient abandonnées au profit du communisme : cette évolution de l'infrastructure du parti a influé sur sa politique. L'isolement des communistes a forcé d'autre part la SFIO à soutenir des gouvernements du centre, ce qui a accentué cette évolution. Beaucoup d'électeurs, venus au Parti communiste en 1945 à cause des circonstances, lui sont restés fidèles en 1951 faute de pouvoir donner leur suffrage à un

autre parti qui leur paraisse capable de défendre leurs intérêts. La sensibilité de la R.P. à l'égard des mutations brusques importantes paraît donc se manifester dans un seul sens : elle favorise le flux, mais elle tend ensuite à la stabiliser et à freiner le reflux. Elle cristallise ainsi des passions passagères, à condition qu'elles soient suffisamment violentes.

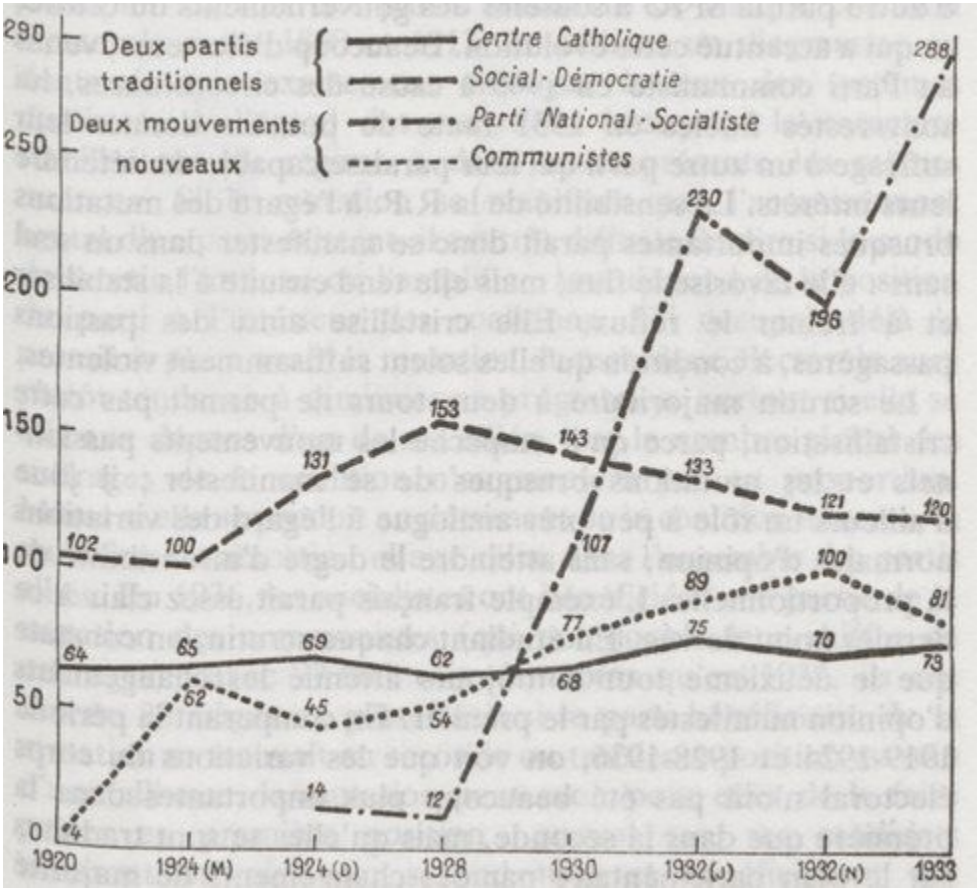


Fig. 38. *Stabilité de la R.P. en face des partis traditionnels, instabilité en face des mouvements nouveaux (exemple de l'Allemagne, 1920-1933)*

Le scrutin majoritaire à deux tours ne permet pas cette cristallisation, parce qu'il empêche les mouvements passionnels et les mutations brusques de se manifester ; il joue d'ailleurs un rôle à peu près analogue à l'égard des variations normales d'opinion, sans atteindre le degré d'insensibilité de la proportionnelle. L'exemple français paraît assez clair à ce dernier point de vue. En étudiant chaque scrutin, on constate que le deuxième tour a toujours atténué les changements d'opinion manifestés par le premier. En comparant la période 1919-1924 et 1928-1936, on voit que les variations du corps

électoral n’ont pas été beaucoup plus importantes dans la première que dans la seconde, mais qu’elles se sont traduites sur le plan parlementaire par des changements de majorité très nets dans le premier cas, à cause du tour unique, et beaucoup moins précis dans le second, à cause du deuxième tour. Le mécanisme de la stabilisation résulte à la fois des alliances et du rôle amortisseur du parti central : son efficacité dépend donc de la précision des premières et de la tactique du second. Si des coalitions électorales très strictes empêchent un jeu de bascule entre droite et gauche suivant les circonscriptions, analogue à celui du Parti radical français, on se rapproche nettement du système des deux partis : l’atténuation des variations d’opinion continue à se manifester à l’intérieur de chaque tendance, mais la répartition des suffrages entre elles deux est amplifiée par le système électoral, comme en régime bi-partisan. En additionnant, par exemple, les voix des partis hollandais de chaque coalition électorale entre 1880 et 1913, on obtient un diagramme en dents de scie exactement analogue à ceux des systèmes dualistes. À l’égard des mutations brusques, le caractère stabilisateur du régime à deux tours présente les mêmes nuances. Si la mutation se manifeste par l’accroissement brutal d’un parti existant, il est très difficile de dire si le mode de scrutin l’atténue ou l’amplifie : tout dépend de la position du parti à l’intérieur des coalitions. S’il occupait déjà la première place avant la mutation, la technique électorale aura plutôt tendance à diminuer sa progression, surtout si elle se fait aux dépens d’un de ses alliés : car le nombre global des suffrages de la coalition n’augmentera pas en proportion. Même si elle se produit au détriment de la coalition adverse, la mutation est amortie : elle se dilue dans l’ensemble des partis alliés. En 1936, les socialistes ont bénéficié d’une partie de la mutation des communistes (qui ont doublé leur chiffre de suffrages) : avec 27 000 voix de moins qu’en 1932, ils ont obtenu 20 sièges de plus. Mais si le parti bénéficiaire de la mutation se trouvait en seconde ou troisième position au sein d’une alliance, la mutation peut avoir pour effet de le faire Passer en première position ; auquel cas, ses candidats resteront en piste au second tour et bénéficieront des désistements des autres coalisés, au lieu de s’effacer à leur Profit. Comme les positions respectives des alliés sont variables suivant les régions, et que les mutations brusques n’ont pas elles-mêmes une amplitude identique sur toute l’étendue du territoire, on ne peut arriver à aucune conclusion précise.

Si la mutation provoque l'éclosion d'un parti nouveau, le caractère stabilisateur des deux tours paraît beaucoup plus net. Tout parti qui veut affronter les électeurs s'y trouve enfermé dans le dilemme suivant : ou faire cavalier seul, c'est-à-dire être écrasé entre les coalitions rivales, ou participer à l'une d'elles, c'est-à-dire perdre une grande part de son autonomie et de sa nouveauté et n'être pas favorisé dans la répartition des sièges, parce qu'un candidat neuf obtient généralement moins de voix que les anciens et n'a donc guère de chances de rester en piste au ballottage. Si le second tour coïncide avec un scrutin uninominal, c'est-à-dire avec des circonscriptions étroites, favorables à la constitution de fiefs électoraux personnels, l'insensibilité du système atteint son point culminant : le parti nouveau doit accepter d'aller au combat avec des candidats chevronnés pour avoir des chances de succès. Pour échapper à ce dilemme, il faudrait qu'il atteigne d'emblée un nombre de suffrages qui le mette en position d'obtenir à son profit le retrait de candidats voisins lors du ballotage, dans un nombre important de circonscriptions. Cette hypothèse se réalise assez rarement : même dans ce cas, le caractère composite des suffrages obtenus par les députés du nouveau parti les incite à modérer leur appétit d'innovation et atténue la violence de la mutation. En France, cependant, les divisions de la droite rendent moins rare une semblable situation, ce qui donne une certaine chance à tous les bonapartismes. De bons observateurs prétendaient ainsi que le PSF aurait pu obtenir près d'une centaine de sièges si des élections avaient eu lieu en 1940 ; mais l'affaiblissement de la nouveauté par l'obligation de s'allier subsiste toujours.

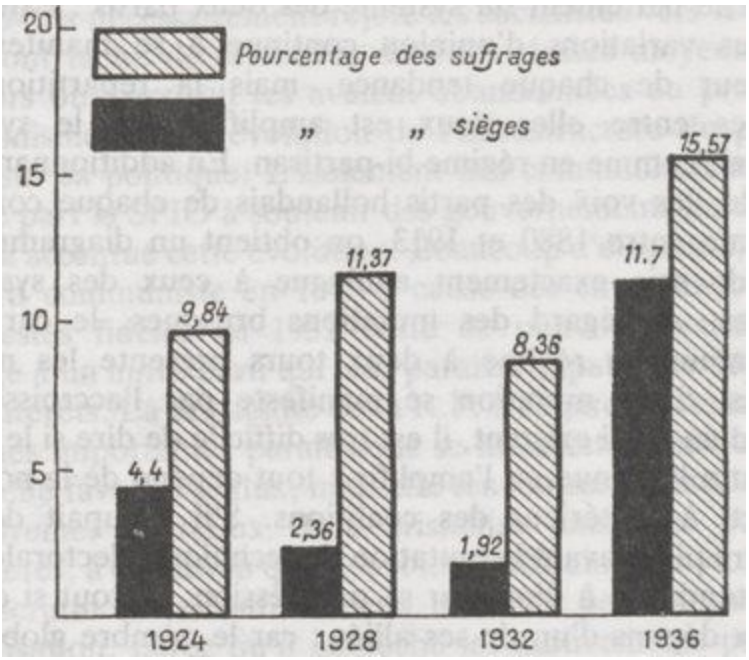


Fig. 39. *La représentation du Parti communiste en France avant 1939*

L'exemple français illustre assez bien ce caractère conservateur du deuxième tour. Qu'on y étudie l'évolution du Parti communiste entre 1928 et 1939 (fig. 39). Dans une première phase (1928-1936), il marche seul au combat, refusant même de retirer ses candidats au second tour : il conserve ainsi toute sa pureté et son originalité, mais il est écrasé (en 1928, avec 1 063 943 suffrages au premier tour il obtient en tout 14 sièges, alors que les socialistes en auront 99 avec 1 698 084 voix) ; en 1936, il rentre dans la coalition du Front populaire, ce qui lui permettra d'obtenir 72 sièges, mais correspondra à une phase très nette d'« embourgeoisement » et de ressemblance (au moins extérieure) avec les partis traditionnels. On constate d'autre part l'impuissance absolue de mouvements pourtant dynamiques, comme l'Action française, à obtenir une représentation parlementaire. Le destin du Parti socialiste SFIO offre également un utile sujet de méditation ; la nécessité permanente de collaborer avec les « partis bourgeois » sur le plan électoral a constamment tendu à affaiblir ses caractères propres et à la rapprocher de ceux-ci par son esprit et ses préoccupations : il n'est pas douteux que le système électoral ait une large part de responsabilité dans l'affaiblissement du socialisme français. En définitive, le deuxième tour est essentiellement conservateur. Il élimine automatiquement les mutations d'opinion quand elles sont superficielles et

transitoires ; quand elles sont profondes et durables, il freine leur expression parlementaire en même temps qu'il use régulièrement leur originalité et tend à les aligner sur les partis traditionnels. Certes, la dégradation progressive du dynamisme des partis est un phénomène général : mais le système du second tour tend à la rendre plus rapide.

Le scrutin majoritaire à tour unique a des résultats semblables à l'égard des mutations brusques, mais non pas des variations lentes et normales de l'opinion. A la différence de la proportionnelle, scrutin passif, il constitue le scrutin actif par excellence, limitant les premières, amplifiant les secondes. On a vu que celles-ci revêtent généralement la forme de l'alternance dans ce régime électoral : même dans le cas d'une alternance lente, se combinant avec la domination d'un parti, les courbes des variations des sièges parlementaires obtenus par les partis prennent une allure en dents de scie, très caractéristique du système. Si l'on en rapproche les courbes de variations des suffrages, on constate une différence très nette dans l'amplitude des écarts ; la comparaison des pourcentages de voix et des pourcentages de sièges en Angleterre, entre 1918 et 1955, est très suggestive à cet égard, encore que la présence du Parti libéral ait profondément altéré le système (fig. 40). Le mécanisme général de l'amplification est simple, qui résulte de la combinaison des deux tendances précédemment analysées : la tendance à la sur-représentation du parti majoritaire et la tendance à la sous-représentation du minoritaire. Quand il fonctionne normalement — c'est-à-dire quand le système majoritaire à un tour coïncide avec le dualisme des partis, conformément à sa pente naturelle — il réalise un sismographe politique capable d'enregistrer des variations d'opinion qui resteraient imperceptibles sans lui. Le système a le mérite d'empêcher l'immobilisme naturel de l'opinion publique, sans fausser le sens général de ses variations. Quand le scrutin majoritaire à un seul tour coïncide avec le multipartisme, les résultats sont beaucoup moins satisfaisants : le sismographe est alors faussé, et déforme les variations d'opinion au lieu de les amplifier. On n'oubliera pas, malgré tout, que cette déformation se produit le plus souvent dans un sens bien déterminé (au détriment du troisième parti) et qu'elle tend ainsi, par son mouvement même, à reconstituer le bipartisme fondamental du régime.

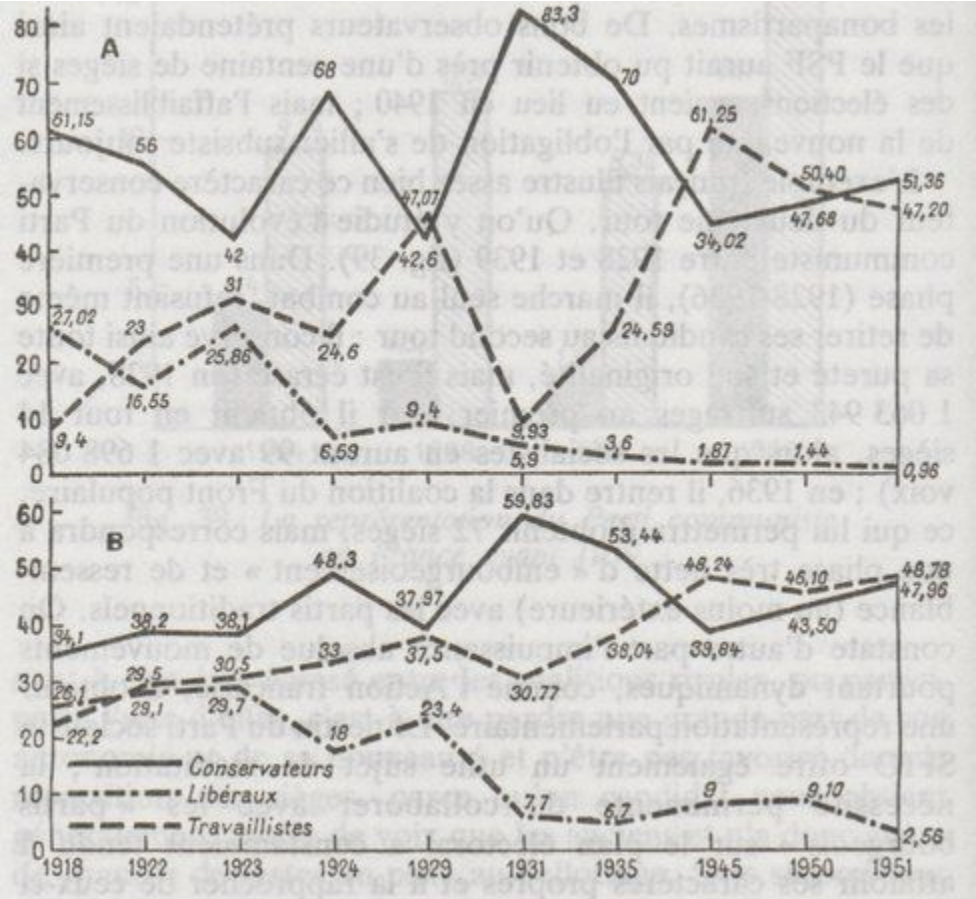


Fig. 40. *Amplification des variations normales d'opinions par le scrutin majoritaire à un tour (exemple anglais)*
A. Pourcentage des sièges. — B. Pourcentage des suffrages.

En régime dualiste, l'amplification des mouvements d'opinion par le jeu du scrutin majoritaire semble régie par une loi précise, qu'on peut ainsi formuler : le rapport des sièges obtenus par chaque parti est égal au cube du rapport entre leurs suffrages *(a'4/b' = a^3/b^3).* Cette relation a été définie en 1909 par J.-P. Smith, sur la base des scrutins anglais du XIX^{e} siècle. Elle se vérifie dans les élections britanniques de 1931, 1935 et 1945 (c'est-à-dire dans celles qui suivent le rétablissement relatif du bipartisme). À partir de 1948, un nouveau découpage des circonscriptions a entraîné une inégalité entre les deux grands partis, les travaillistes étant défavorisés : on a évalué à 1/25^{e} de leurs voix la perte qu'ils subissent ainsi. Si l'on réduit en proportion les suffrages obtenus par eux en 1950 et 1951, la « loi du cube » continue à se vérifier[81].

À l'égard des mutations brusques d'opinion, les effets du scrutin majoritaire à un tour sont beaucoup plus difficiles à préciser. Si la mutation se traduit dans l'accroissement ou le décroissement brutal d'un des partis existants, elle est amplifiée par le régime électoral, suivant le mécanisme qu'on vient de décrire ; on est très loin du système à deux tours, sauf sur un point : la nouveauté de la mutation s'atténue. Théoriquement, on peut verser du vin nouveau dans de vieilles outres ; pratiquement, le goût de l'outre se répand ici dans le vin. Numériquement la mutation est aggravée, et l'amplitude des écarts augmentée entre deux élections ; politiquement, elle est amortie par les cadres et les dirigeants du parti ancien. Cet effet stabilisateur est encore plus net si la mutation brusque se manifeste par l'apparition d'un parti nouveau : cependant, des distinctions importantes sont à faire en ce domaine. D'un côté, le scrutin majoritaire à un tour apparaît alors comme un système conservateur — encore plus conservateur que le régime à deux tours — qui oppose une infranchissable barrière aux changements, par suite de la puissance des deux grands blocs qu'il a constitués : l'exemple des États-Unis peut-être ici invoqué et l'impossibilité toujours constatée d'y former un « troisième parti ». De l'autre, on constate qu'il a nettement favorisé le développement des partis socialistes au début du XIX^{e} siècle et que les premiers pays où ceux-ci ont pu exercer le pouvoir sont précisément des pays à scrutin majoritaire à un seul tour : l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Comment résoudre cette contradiction ?

Dans une large mesure, elle provient de circonstances locales sans rapport avec le régime électoral, qui échappent à toute définition générale. Cependant, elle s'explique aussi par la nature et la force des mouvements nouveaux d'opinion. Tant que ceux-ci restent faibles et mal assurés, le système les écarte impitoyablement de la représentation parlementaire : les électeurs éventuels évitent en effet de disperser sur eux des voix qui pourraient assurer le triomphe de leurs pires adversaires. Un barrage absolu est donc dressé à toutes les sautes d'humeur brusques et superficielles qui traversent parfois une nation. Mais supposons qu'un parti nouveau — le Parti travailliste par exemple — arrive à une certaine force dans une circonscription : au scrutin suivant, les plus modérés des électeurs libéraux se rejetteront vers le candidat conservateur par peur du socialisme, tandis que les plus radicaux rejoindront le *Labour.* Cette double polarisation entame un processus d'élimination du Parti libéral, que les succès travaillistes ne feront qu'accélérer : car elle se doublera d'une sous-

représentation dès que les candidats libéraux passeront en troisième position. La situation est totalement différente d'un régime à deux tours : dans une circonscription française avant 1939, le fait que le Parti socialiste atteignait un nombre substantiel de voix n'écartait pas du radical ses électeurs les plus modérés, *au contraire,* car un certain nombre d'électeurs de droite commençaient à trouver le radical moins dangereux, dans la mesure où il pouvait les protéger du socialiste : la polarisation jouait au profit du centre, et retardait l'accès au pouvoir du parti nouveau, en même temps que l'obligation de s'allier aux anciens affaiblissait son originalité.

Ainsi le scrutin à un tour est beaucoup moins conservateur qu'on le dit souvent : il peut au contraire accélérer le développement d'un parti nouveau dès que celui-ci atteint une certaine solidité et lui donner rapidement la position de « deuxième parti ». Mais à partir de ce moment ses conséquences se rapprochent du scrutin à deux tours : il accélère comme celui-ci le vieillissement naturel du parti nouveau en tendant à le rapprocher un peu de celui des anciens qui reste son principal rival : on décrira plus loin cette impulsion profonde qui conduit les deux grands partis à se ressembler par suite de l'orientation centriste de la lutte électorale.

Les alliances de partis

Les alliances entre partis ont des formes et des degrés très variables. Certaines sont éphémères et inorganisées : simples coalitions provisoires pour bénéficier d'avantages électoraux, pour renverser un gouvernement ou le soutenir occasionnellement. D'autres sont durables et pourvues d'une solide armature, qui les fait parfois ressembler à un super-parti. La distinction juridique de la Confédération et de l'État fédéral n'est pas toujours d'application facile : de même, certaines alliances très fortes se distinguent mal de partis profondément divisés en tendances rivales. Officiellement, les nationaux-libéraux constituent en Grande-Bretagne un parti séparé du Parti conservateur : en fait, l'alliance est si intime qu'on doit les considérer comme intégrés complètement dans l'organisation conservatrice. Au contraire, les partis uruguayens, dont les différentes fractions peuvent présenter des candidats séparés aux élections présidentielles, avec une sorte de désistement mutuel, ressemblent plus à des alliances qu'à des partis unifiés. Dans l'Allemagne de Bonn, les

sociaux-chrétiens de Bavière (CSU) peuvent être considérés comme une fraction de la démocratie-chrétienne allemande (CDU), bien qu'il s'agisse en réalité de partis distincts mais alliés ; la CDU est tellement décentralisée qu'on pourrait d'ailleurs la décrire comme une alliance de partis locaux.

LES FACTEURS D'ALLIANCES

Le nombre de partis joue un rôle déterminant dans la formation des alliances. En régime bipartisan, les alliances sont tout à fait exceptionnelles : elles prennent la forme de l'Union nationale, dans des circonstances intérieures ou extérieures graves. L'Angleterre a connu des alliances de ce genre en 1914 et en 1939. Les États-Unis ont également pratiqué le « bipartisanship » ; ils ont même donné l'exemple d'une alliance originale, limitée à la politique extérieure. Cependant, l'Afrique du Sud a vécu de 1933 à 1941 sous une coalition des deux seuls partis existant alors dans le pays. Inversement, les régimes multipartisans peuvent exceptionnellement se passer d'alliances, quand l'un des partis obtient la majorité absolue ; mais dans cette hypothèse le parti majoritaire essaie le plus souvent de gouverner avec d'autres (comme on le voit en Italie depuis 1948), pour leur faire partager les responsabilités du pouvoir : il reste dominé par la Psychologie du régime qui est une psychologie d'alliances. Les traditions nationales exercent également une influence indiscutable dans ce domaine : tendance à l'union de tous les « républicains » en France, qui a engendré le Bloc de 1902, le Cartel de 1924, le Front populaire de 1936, et même le tripartisme de 1945 ; tradition des radicaux danois de collaborer avec les socialistes, qui remonte au début du siècle, et de la gauche agraire *(Venstre)* de s'unir aux conservateurs ; coalition coutumière entre les catholiques et les protestants aux Pays-Bas, depuis le renversement d'alliances de 1868, etc. Dans les régimes autoritaires, l'intervention des gouvernements est également très sensible : dans les démocraties balkaniques de 1920-1940, beaucoup d'alliances ont été conclues sous la pression du pouvoir ; de même, dans l'Allemagne impériale, le fameux cartel de 1887 sous l'impulsion de Bismarck. Les circonstances historiques jouent un rôle également important : crise financière dans la formation de l'Union nationale française de 1926 ; événements du 6 février 1934 dans celle du Front populaire ; lutte clandestine dans celle du tripartisme.

Mais l'influence du régime électoral paraît ici prépondérante. Elle est d'ailleurs suffisamment nette pour qu'on puisse la synthétiser en formules précises. En principe, le scrutin majoritaire à deux tours tend à l'établissement d'alliances étroites ; la représentation proportionnelle, au contraire, à une indépendance complète. Quant au scrutin majoritaire à un seul tour, ses conséquences sont très différentes suivant le nombre des partis qui y fonctionnent : en régime de bipartisme, il engendre une indépendance totale ; en régime multipartiste, il incline au contraire à des alliances très fortes. La première tendance est évidente : le mécanisme même du scrutin majoritaire à deux tours implique en effet qu'au second les partis les moins favorisés se retirent au profit du plus favorisé, à l'intérieur de chaque « grande famille spirituelle ». On distingue le retrait pur et simple et le désistement, où le candidat qui abandonne la lutte invite ses électeurs à reporter leurs voix sur un de ses concurrents qu'il désigne nommément. Entre les deux, se rencontrent en fait mille nuances plus ou moins subtiles : il y a bien des façons de se retirer et bien des degrés de chaleur dans le désistement ; mais il est naturel que les candidats voisins s'entendent avant le scrutin pour prévoir leurs désistements ou leurs retraits réciproques au second tour. L'observation confirme ces remarques rationnelles : dans tous les pays où le second tour a fonctionné, on trouve des traces plus ou moins nettes d'alliances électorales. Les exemples de l'Allemagne impériale et de la III^{e} République française sont les plus typiques à cet égard.

La première a connu de grandes alliances nationales : le Cartel, groupant les conservateurs, les nationaux-libéraux et le parti de l'Empire, qui gagna les élections de 1887, et perdit celle de 1890 ; le Block de 1906, unissant contre les socialistes, libéraux, libéraux-nationaux et conservateurs ; et la coalition de gauche formée par les socialistes en 1912 pour s'opposer au Block. Le Block allemand de 1906 avait été constitué à l'imitation du Bloc des gauches français de 1902 ; celui-ci n'était pas le premier exemple d'une alliance à l'échelon national en France. Les élections de 1877, faites au lendemain du 16 mai, s'étaient déroulées sous le signe de deux coalitions rivales de droite et de gauche. Mais le bloc de 1902 était plus fortement constitué : le fonctionnement de la Délégation des gauches au Parlement constituait à cet égard une innovation importante. Le Front populaire de 1936 s'était donné une structure analogue : et l'union des alliés dans la campagne électorale était encore plus grande, à cause de la rédaction d'un programme commun assez détaillé. De toutes les coalitions, le Front

populaire est probablement celle qui eut le plus grand retentissement dans l'opinion publique. Toutes ces grandes alliances sont célèbres parce qu'elles ont constitué des accords nationaux, officiels et publics, autour desquels les partis ont fait une large propagande : en dehors d'elles, de nombreux accords tacites, et souvent locaux, ont été conclus sous l'emprise des nécessités électorales. Aux élections allemandes de 1907, les catholiques soutinrent les socialistes en Bade, en Bavière et en Autriche, soit en leur apportant leurs voix, soit en s'abstenant. En France, les deux blocs rivaux se reformèrent à peu près partout, dans la plupart des élections de la III^{e} République. En dehors de la France et de l'Allemagne, les alliances se rencontrent dans tous les pays à second tour. En Suède, libéraux et socialistes s'unirent souvent contre les conservateurs. En Norvège, au contraire, la droite et la gauche s'allièrent généralement contre les socialistes après 1906 : aux élections de 1915, elles collaboraient si étroitement qu'il est difficile de séparer leurs voix dans les statistiques électorales. Aux Pays-Bas, la pratique des alliances a été régulière jusqu'à l'établissement de la proportionnelle : coalition catholique-libérale de 1848 à 1868, à laquelle s'oppose une coalition (moins forte) des conservateurs et des calvinistes ; en 1868, renversement des alliances (les catholiques collaborent avec les calvinistes ; les conservateurs tendent à disparaître) ; à partir de 1905, accord électoral entre les libéraux et les radicaux (fig. 41).

Il est difficile de préciser l'influence exacte des modalités spéciales du scrutin sur la formation des alliances. La limitation du second tour aux deux candidats les plus favorisés (Allemagne, Pays-Bas) ne paraît pas avoir joué un grand rôle par rapport au second tour intégral (systèmes français et norvégien). En théorie, elle semble d'un côté rendre inutile les alliances formelles, en obligeant au retrait les candidats les moins avantagés ; mais de l'autre, elle tend à les renforcer, en obligeant les partis de la tendance plus faible à s'entendre sur un candidat unique dès le premier tour, afin de pouvoir participer au second. Seule, une étude très approfondie de chaque cas particulier pourrait montrer les conséquences respectives de ces deux facteurs. La différence entre le scrutin de liste à deux tours et le scrutin uninominal n'est pas nettement perceptible à l'observateur, non plus. Dans la mesure où le scrutin de liste renforce la centralisation et la discipline des partis, il semble rendre plus solides les alliances. L'exemple français montre que l'extrême décentralisation des partis et la grande faiblesse de leur

structure intérieure a été l'un des principaux facteurs de la désagrégation rapide des alliances électorales.

L'action du scrutin majoritaire à un seul tour est totalement différente suivant qu'il coïncide avec un régime dualiste ou avec un multipartisme. Dans le premier cas, la notion d'alliances électorales est rationnellement impensable : si les deux partis s'unissaient, il n'y aurait plus qu'un seul candidat, et l'élection prendrait un caractère plébiscitaire qui changerait complètement la nature du régime. Cependant, il faut toujours se garder de conclusions définitives en science politique : l'exemple de l'Afrique du Sud entre 1933 et 1941 montre que des alliances électorales sont possibles en régime majoritaire à deux partis sans que la structure politique soit complètement bouleversée ; mais il s'agit d'un cas très exceptionnel. Si le scrutin à tour unique coïncide au contraire avec un multipartisme, par suite de circonstances particulières, il va tendre à l'établissement d'alliances très solides, incomparablement plus étroites que les alliances du deuxième tour : car il devient alors nécessaire de se répartir les circonscriptions *avant* l'élection, de façon à permettre aux électeurs de bloquer leurs voix sur le candidat unique de la coalition. Cela suppose un accord beaucoup plus complet que si l'existence d'un second tour permettait la liberté de candidature au premier : ici, l'électeur assure en somme la répartition des sièges entre alliés ; là, les états-majors partisans doivent la faire eux-mêmes. L'alliance est donc plus difficile à réaliser : mais, une fois conclue, elle comporte une collaboration plus profonde. D'autre part, la pression du système électoral qui pousse à son établissement est beaucoup plus forte : faute d'accord, le scrutin tendra impitoyablement à éliminer les partis en surnombre, jusqu'au retour final au dualisme. On pourrait donner plusieurs exemples de collaboration électorale de ce type. On a déjà cité celle des radicaux et des socialistes danois en 1910, très étroite puisque les deux partis n'ont jamais présenté de candidats l'un contre l'autre, dans aucune circonscription. Plus près de nous, on peut évoquer les coalitions anglaises aux élections de 1918, de 1931 et de 1935 et le pacte conclu en 1924 en Afrique du Sud entre le Parti nationaliste (Hertzog) et le *Labour.*

Par nature, la représentation proportionnelle est un scrutin isolateur : elle tend à conférer à chaque parti une autonomie électorale complète. Mais, donnant très rarement à un seul parti la majorité absolue, elle implique malgré tout des alliances parlementaires. Cette contradiction entre le plan électoral et le plan gouvernemental n'est pas l'un des moindres défauts de

la R.P. : rendant les partis totalement indépendants les uns des autres sur le premier, elle les oblige à collaborer sur le second. Normalement, cela rend plus difficile la formation des coalitions parlementaires, et plus instable le destin des majorités gouvernementales. L'exemple des Pays-Bas pourrait être invoqué à ce propos, où ces dernières paraissent avoir été beaucoup moins solides et durables sous le régime de la R.P. que sous celui du scrutin majoritaire à deux tours. Mais l'expérience ne confirme pas toujours ces conclusions rationnelles sur l'indépendance électorale des partis en régime de R.P. Il est rare en effet que celle-ci soit appliquée de façon intégrale, et son abâtardissement le plus fréquent tend précisément à favoriser les grands partis et à défavoriser les petits. De sorte que les coalitions pour former les listes communes ou les « apparentements » pour la répartition des restes peuvent devenir assez fructueux. En Belgique, on relève ainsi plusieurs tentatives de coalitions entre socialistes et libéraux, pour la présentation de listes communes. Mais les électeurs s'y prêtèrent difficilement : l'alliance de 1912 détourna beaucoup d'électeurs libéraux vers le Parti catholique, qui gagna 130 000 voix. Aux élections de 1946, cependant, un cartel libéral-socialiste fut formé dans les provinces du Limbourg et du Luxembourg et dans les arrondissements d'Hasselt, Tongres, Arlon et Neufchateau ; il n'a pas été maintenu en 1949, ce qui a fait perdre des sièges aux deux partis. On n'oubliera pas, malgré tout, que ces alliances engendrées par la R.P. naissent précisément des altérations qu'on lui apporte : la proportionnelle intégrale est contraire aux alliances. D'autre part, l'intérêt de la coalition reste beaucoup moins grand dans cette proportionnelle altérée que dans le scrutin majoritaire : ici, la division peut entraîner un renversement complet des résultats électoraux ; là, elle modifie seulement de façon légère la répartition des sièges, sans transformer très sensiblement l'équilibre des forces. À moins, bien entendu, qu'il ne s'agisse d'un système mixte : mais on sort alors du cadre proportionnel.

L'Allemagne de Bonn fournit quelques bons exemples à cet égard, dont le système électoral constitue généralement un compromis entre le système majoritaire à un tour et la R.P. (les sièges obtenus au scrutin majoritaire sont acquis ; un certain nombre de sièges complémentaires est ensuite attribué à la proportionnelle). En 1950, dans les élections des *Länder,* les chrétiens-démocrates et les libéraux ont souvent fait alliance. En Westphalie-Rhénanie du Nord, la CDU n'a pas présenté de candidats dans 12 circonscriptions où elle a fait campagne pour les libéraux, l'inverse se

produisant dans 17 circonscriptions : grâce à cette coalition, chrétiens-démocrates et libéraux ont obtenu plus de 53 % des sièges avec seulement 49 % des suffrages. L'avantage de l'alliance a été plus considérable encore en Schleswig-Holstein, où la même coalition, à laquelle s'était joint le Parti allemand, a obtenu près de 45 % des sièges avec 36,4 % des voix. Le système français de 1919-1924 tendait au même résultat. Proclamant d'abord élu tout candidat ayant obtenu la majorité absolue, attribuant ensuite les sièges à chaque liste suivant le système du quotient, et donnant tous les sièges restants à la liste ayant la plus forte moyenne, il favorisait clairement la liste arrivée en tête de la compétition. D'où l'intérêt pour les partis voisins à s'unir et à présenter une liste commune ; le panachage en rendait d'ailleurs la composition plus facile. Pour avoir compris ce mécanisme et créé le Bloc national, les partis de droite remportèrent une grande victoire aux élections de 1919 : ils obtinrent 338 sièges (contre 275 en cas de R.P. intégrale)[82]. Les partis de gauche désunis n'obtinrent que 197 sièges (contre 250 au cas de R.P. intégrale). Le caractère coalisateur de cette proportionnelle mixte est évident : celui du système de 1951 l'est plus encore, où tous les sièges sont attribués à la liste ou au groupe de listes apparentées qui obtiennent la majorité absolue, la proportionnelle conservant un caractère subsidiaire. La pratique des alliances (bien qu'elles n'aient pas eu un caractère national) a permis aux partis du centre de réunir 61 % des sièges dans la métropole avec 51,4 % des suffrages, tandis que le RPF et les communistes, qui combattaient isolément, n'ont obtenu que 39 % des sièges avec 48,2 % des voix.

ALLIANCES ÉLECTORALES, PARLEMENTAIRES, GOUVERNEMENTALES

La classification des alliances est délicate : on se trouve ici sur un terrain vague et mouvant. Il faudrait distinguer d'abord les coalitions occasionnelles et éphémères, et les alliances proprement dites, plus durables. Juste dans son principe, cette classification n'est pas toujours d'application facile : beaucoup d'alliances, entourées de propagande et d'espoir, se disloquent aussi vite que des coalitions ; beaucoup de coalitions se reforment sans cesse et deviennent de véritables alliances. En France, par exemple, les partis de gauche n'ont officiellement conclu d'alliances que trois fois : en 1902 (Bloc des gauches), en 1924 (Cartel), en 1936 (Front

populaire). Pratiquement, la « discipline républicaine » a cependant joué dans presque toutes les élections, par une coalition spontanée tous les quatre ans. On emploiera donc simultanément les termes de coalition et d'alliance, étant bien entendu que le premier sera plutôt réservé aux ententes occasionnelles, le second aux unions durables.

Les classifications fondamentales des alliances se basent sur d'autres critères. Sur le plan vertical, on peut opposer d'abord les alliances électorales, les alliances parlementaires et les alliances gouvernementales. Les premières se situent au niveau des candidats ; les secondes, au niveau des députés ; les troisièmes, au niveau des ministres. Les unes et les autres peuvent coexister ou se manifester isolément. Les alliances électorales sont elles-mêmes très variées, suivant le mode de scrutin et suivant le degré d'union : présentation de candidats communs ou de listes communes au premier tour ou au tour unique, désistements mutuels au second tour, accords pour la répartition des restes ou apparentements dans certains systèmes proportionnels, etc. Elles peuvent être tacites ou expresses, locales ou nationales. Dans le système français du second tour libre, le retrait pur et simple d'un candidat, sans qu'il demande officiellement à ses électeurs de reporter leur suffrage sur un voisin, est souvent le résultat d'une alliance tacite : chacun des deux partis évite d'être compromis par le voisin, et bénéficie malgré tout des avantages de l'union ; une alliance expresse serait plus efficace, mais plus gênante. En fait, les alliances tacites sont assez fréquentes dans les systèmes électoraux à second tour ; on les rencontre dans les régimes à tour unique, s'il y a plusieurs partis (deux d'entre eux évitant de présenter des candidats l'un contre l'autre) ; en régime proportionnel, elles sont impossibles. Les alliances électorales locales paraissent d'autre part plus fréquentes que les alliances nationales, pour des motifs semblables. En laissant officiellement leurs comités régionaux maîtres de leurs coalitions, les partis semblent moins dépendants que s'ils entrent dans une alliance nationale. Le système permet ainsi aux partis centraux de jouer un jeu de bascule très avantageux, bénéficiant des appuis de la droite dans certaines circonscriptions, des appuis de la gauche dans d'autres : le Parti radical a beaucoup pratiqué cet art du chevauchement sous la III^{e} République. Souvent, alliances nationales et alliances locales se contrarient : en France, malgré le Bloc des gauches, le Cartel et le Front populaire, certains candidats radicaux furent toujours élus avec l'appui de la

droite. Le degré de centralisation des partis joue évidemment un grand rôle dans ce domaine.

Mais les électeurs ont quelquefois leur mot à dire : on pourrait distinguer les alliances forcées et les alliances facultatives. Dans le premier cas, l'électeur ne peut faire échec à l'alliance, à moins de reporter son vote sur un candidat tout à fait opposé à ses opinions. Supposons par exemple un accord d'apparentement entre les listes socialistes et le MRP, pour la répartition des restes ou pour l'obtention d'une prime à la majorité : l'électeur socialiste qui n'accepte pas l'accord est obligé de voter contre son propre parti, et pour ses pires adversaires, communistes ou conservateurs. S'il y a liste unique ou candidat unique des alliés, la situation est identique : exemple de la CDU et de la FDP aux élections des *Länder* en Allemagne. Au contraire, les accords de désistement en vue du second tour laissent à l'électeur une plus grande liberté. Prenons le cas du Parti radical en France, entre les deux guerres ; appliquant la « discipline républicaine », son candidat se retire en invitant ses électeurs à reporter leurs suffrages sur le socialiste plus favorisé. Beaucoup ne suivront pas son mot d'ordre et s'abstiendront, ou voteront même pour le candidat modéré. Ce faisant, ils ne nuisent pas à leur parti, puisqu'il est de toute façon hors jeu : ils ont au contraire essayé d'assurer son succès au premier tour. Cette indépendance des électeurs est assez fréquente. Aux élections de 1928, les candidats radicaux se désistèrent largement en faveur des socialistes ; mais 400 000 suffrages radicaux se reportèrent au second tour sur les modérés, malgré les accords des partis. A l'inverse, il arrive que les électeurs réalisent la coalition malgré les divisions des partis ; jusqu'en 1936 en France, le Parti communiste appliqua strictement la tactique « classe contre classe » et conserva ses candidats au second tour ; mais un grand nombre d'électeurs communistes votèrent pour les candidats socialistes malgré les directives de leur parti, ou s'abstinrent (ce qui favorisait indirectement les candidats socialistes). En 1928, sur 425 751 électeurs ayant voté communiste au premier tour dans les 256 circonscriptions où le parti était en ballottage, 231 794 seulement lui restèrent fidèles, soit 59 %. En 1932, la défection s'accentua : dans les 284 circonscriptions soumises à ballottage, sur 338 000 électeurs, 185 000 seulement revinrent au second tour, soit 54 %.

Sur le plan parlementaire, les partis peuvent s'unir en faveur du gouvernement, ou contre lui. Tous les degrés et toutes les formes d'alliances se rencontrent dans ce domaine, depuis la coalition fortuite et

exceptionnelle jusqu'à l'union organisée avec des institutions communes, dont la Délégation des gauches de 1902, ressuscitée en 1924, a donné l'exemple le plus célèbre. La vie des parlements multipartisans est dominée par les alliances. De même la vie des gouvernements, qui ne peuvent se constituer sans accords. Toute alliance gouvernementale qui associe au pouvoir des ministres de partis différents se complète évidemment d'une alliance parlementaire. Mais l'inverse n'est pas vrai. On trouve des alliances parlementaires d'opposition et des alliances parlementaires de « soutien » : un parti minoritaire gouverne, en s'appuyant sur ses députés et sur ceux de groupes voisins qui lui donnent leurs voix sans accepter de partager le pouvoir avec lui. Étant moins engagés dans l'action, ces derniers sont moins responsables aux yeux du public ; ils peuvent donc conserver, en même temps qu'une apparence de pureté et de désintéressement, une attitude beaucoup plus démagogique. On utilise parfois un soutien alternatif, s'appuyant sur la droite pour faire voter des mesures conservatrices, sur la gauche pour faire triompher des réformes progressistes. La simple abstention peut également suffire à réaliser un soutien : le Parti socialiste l'a souvent pratiquée en France à l'égard des ministères de gauche, sous la III^{e} République. Tout le jeu parlementaire consiste à essayer de cumuler les avantages du pouvoir et la liberté de l'opposition : la structure intérieure des partis peut y aider, mais aussi le mécanisme des alliances. De février 1934 à janvier 1936 en France, le Parti radical-socialiste était à la fois représenté au gouvernement d'Union nationale, axé sur la droite (des radicaux aux conservateurs) qu'il soutenait de ses votes, et à la Délégation des gauches (et au comité du Front populaire après juillet 1935), organes d'opposition axés sur la gauche (des radicaux aux communistes). On retrouve ici, au degré supérieur, ce qu'on pourrait appeler la technique de la chauve-souris : « Je suis oiseau : voyez mes ailes ; je suis souris, vivent les rats ! »

Les rapports entre alliances électorales d'une part, alliances parlementaires et gouvernementales de l'autre, sont très complexes. Les secondes peuvent exister sans les premières, comme on l'a vu : en régime de proportionnelle sans apparentements, les partis se présentent seuls en face de leurs électeurs ; mais ils sont forcés de s'unir pour former ou soutenir le gouvernement, faute de majorité absolue. L'absence de solidarité électorale affaiblit évidemment la solidarité Parlementaire et gouvernementale. Chaque parti essaie de rejeter sur son allié la

responsabilité des actes impopulaires et de garder pour lui celle des actes populaires. Mais quand le mode de scrutin pousse aux alliances électorales, celles-ci ne coïncident pas toujours avec les alliances gouvernementales. Il est plus facile de s'unir pour conquérir des sièges que pour exercer le pouvoir : la première alliance suppose seulement un accord négatif contre un adversaire, la seconde un accord Positif sur un programme, qui exige une ressemblance plus Profonde. Dans certains cas, les coalitions électorales ne peuvent pas se traduire sur le plan parlementaire parce qu'elles sont contradictoires : les alliés ne sont pas les mêmes dans toutes les circonscriptions. On a cité l'exemple du Parti radical français, profitant de sa situation centrale pour bénéficier tantôt des désistements de droite, tantôt des désistements de gauche. Aux élections autrichiennes de 1907, les libéraux s'allièrent généralement avec les chrétiens-sociaux Pour battre les socialistes ; mais, en Basse-Autriche, on trouve des socialistes unis aux libéraux contre les chrétiens-sociaux, et deux socialistes furent élus en Haute-Autriche avec les voix des chrétiens-sociaux contre les libéraux : cet entrecroisement des accords électoraux, semblable à une figure de ballet, ne permettait évidemment aucune alliance gouvernementale. Les coalitions locales ne subissent pas seules cet écartèlement : en France, les grandes alliances nationales (Bloc, Cartel, Front populaire) n'ont jamais fait complètement obstacle à des combinaisons locales de sens contraire, qui ont beaucoup affaibli l'alliance nationale quand elle s'est traduite sur le plan gouvernemental ; la rupture du Cartel en 1924 et celle du Front populaire en 1936 s'expliquent en partie par la réaction des députés radicaux élus avec l'appui des voix modérées.

Même si l'accord électoral ne comporte pas de semblables contradictions, il éprouve toujours de grandes difficultés à se prolonger au gouvernement. La divergence des doctrines et des tendances entre les alliés, la différence de leur infrastructure sociale et des intérêts qu'ils défendent apparaît très vite. Le char de l'État ressemble toujours à cette image dessinée par un humoriste français en 1945, aux temps du tripartisme : un véhicule traîné par plusieurs chevaux, dont l'un tire vers la droite, l'autre vers la gauche, le troisième vers le milieu. Si les alliés se sont mis d'accord sur un programme commun, leur entente est plus facile. Mais ce programme reste toujours vague, étant formé de slogans et de têtes de chapitres, propres à attirer les suffrages plus qu'à établir un plan d'action positive. Surtout, il définit généralement des buts plutôt que des moyens : or le gouvernement

est un problème de moyens, et le désaccord profond entre les partis alliés porte généralement sur les moyens. Il y a plus : une divergence naturelle paraît exister entre les alliances électorales et les alliances gouvernementales. Elle pourrait se formuler ainsi : les alliances électorales tendent à être dominées par le parti le plus extrême ; les alliances gouvernementales, par le parti le plus modéré. Cette opposition reflète l'antagonisme naturel des gouvernants et des gouvernés. Les premiers sont obligés de tenir compte de l'ensemble des intérêts en présence, qui oblige à ne satisfaire que partiellement chacun d'eux ; ils sont placés en face des faits, qui limitent les possibilités d'action. Les seconds ne voient jamais que les intérêts particuliers, qu'ils tâchent de défendre avec le maximum d'énergie en sachant d'ailleurs qu'ils n'obtiendront pas totalement satisfaction, mais qu'il faut demander plus pour obtenir moins ; ils ne connaissent jamais que très partiellement les données des problèmes gouvernementaux et la marge étroite de possibilités qu'ils laissent. Même dans les milieux qui se jugent plus évolués, l'ignorance et la partialité sont extrêmes : en France, les paysans ne paient pratiquement pas d'impôts directs et sont persuadés que le fisc les gruge ; la plupart des Ligues de contribuables sont formées par les catégories sociales où la fraude et l'évasion fiscale sont le plus répandues ; la volonté libérale et antidirigiste des classes moyenne et bourgeoise en 1946-1947 témoignait d'une méconnaissance totale de la situation économique. Par un mouvement naturel, beaucoup d'électeurs sont donc conduits à donner leurs suffrages à ceux qui défendent leur point de vue avec la plus grande énergie, c'est-à-dire au candidat le plus extrême à l'intérieur de leur tendance : électoralement, la coalition est donc dominée par son aile extrémiste. Une fois au pouvoir, tout change. Le parti modéré de la coalition est le plus sensible aux exigences gouvernementales ; sa modération coïncide avec les limites imposées par les faits. Il est donc le plus capable de gouverner sans trop s'écarter de son programme et de ses promesses électorales. Si l'alliance continue sur le plan gouvernemental, elle sera nécessairement dominée par lui, parce qu'il est plus près des réalités.

Le parti extrémiste est donc réduit à cette alternative : participer au pouvoir en s'éloignant de sa doctrine ou rompre l'alliance. La recherche d'une solution de compromis pousse à des oscillations perpétuelles. Souvent, l'allié extrémiste se réfugie dans le soutien sans participation, qui permet de maintenir la coalition en l'affaiblissant, tout en bénéficiant des

avantages de la critique et de l'opposition. Telle a été la situation du Parti socialiste dans le Bloc des gauches et le Cartel en France, jusqu'en 1936 ; telle fut la situation du Parti communiste dans le Front populaire de 1936. Mais cette position est elle-même provisoire. Les difficultés pratiques du gouvernement inclinent progressivement le parti qui l'exerce à une modération plus grande, qui l'écarte du programme électoral commun et qui le rapproche des modérés de l'autre bord ; la déception de certains électeurs s'accroît, qui pousse le parti extrême à raidir ses positions : la distance entre les alliés augmente. Trop tendue, la corde casse un jour, et c'est la fin de l'alliance. Elle se reforme souvent quelque temps avant les élections nouvelles. L'évolution des législatures françaises sous la III^{e} République illustre fort bien cette dynamique des alliances. Une coalition de gauche, essentiellement formée par les radicaux et les socialistes, remportait une victoire électorale. Les socialistes n'acceptant pas la participation, les radicaux constituaient l'élément essentiel du gouvernement. Ils tenaient d'abord quelques-unes des promesses faites en commun aux électeurs. Ensuite, les difficultés pratiques les conduisaient à une « pause », à un « apaisement », qui les éloignait des socialistes et les rapprochait du centre. Vers le milieu de la législature, la coalition de gauche se brisait, et l'union des radicaux et du centre-droit constituait une nouvelle alliance gouvernementale, différente de la coalition électorale primitive. Mais cette concentration était forcée de s'étendre progressivement vers les conservateurs pour garder une assise parlementaire suffisante. Commencée à gauche, la législature finissait à droite. Pas tout à fait cependant, l'approche des élections faisant parfois revenir à la coalition initiale. On a vu ce scénario se répéter en 1906-1910, 1924-1928, 1932-1936. En 1936-1940, les communistes jouèrent à peu près le rôle qu'avaient joué les socialistes dans les parlements précédents ; les socialistes, celui des radicaux, ces derniers prenant la place des « progressistes » d'avant 1914.

Ce schéma n'est pas général. Il n'est pas propre à la France : mais nulle part ailleurs il ne s'est réalisé avec une telle perfection et une telle régularité. Beaucoup de pays ont connu des alliances durables, grâce à la sagesse du parti le plus extrême et à son absence de démagogie, grâce à sa Puissance également. S'il est nettement plus fort que les alliés modérés, il doit assurer lui-même les responsabilités gouvernementales : le mécanisme de dissociation ne joue plus. Cela explique sans doute la stabilité des alliances dans les pays scandinaves. Beaucoup d'autres facteurs entrent

également en jeu, dans ce domaine : la structure des partis, leur assise sociale, les traditions historiques, la psychologie de l'opinion, etc. Enfin, le schéma précédent ne s'applique plus en période révolutionnaire, dans ces crises communautaires encore mal analysées en profondeur, où le besoin de changement et de nouveauté domine exceptionnellement le besoin de stabilité. La loi du gouvernement révolutionnaire est inverse de celle du gouvernement normal : le réalisme commande d'aller jusqu'au bout ; la prudence et la modération deviennent des faiblesses dans l'exercice du pouvoir. L'alliance gouvernementale elle-même se trouve dominée par le parti le plus extrême, dont la doctrine et les tendances se trouvent ici plus près des faits. Son allié modéré est rapidement obligé de se soumettre, à moins d'être détruit. Mais les extrémistes d'hier sont les modérés de demain, Promis comme eux à l'élimination, jusqu'au jour de la contre-révolution ou de la stabilisation. Cependant, ce nouveau schéma n'est pas plus absolu que le précédent : l'un et l'autre décrivent seulement des tendances de base, que les circonstances de fait, toujours singulières, peuvent altérer ou transformer.

GÉOGRAPHIE POLITIQUE DES ALLIANCES

Pour être plus précise, cette description des rapports entre les coalitions électorales et gouvernementales suppose définie la deuxième classification des alliances, qui considère sur un plan horizontal les diverses positions des partis sur l'échiquier Politique. On peut ainsi distinguer les alliances de gauche ou de droite, l'union des centres ou concentration, la conjonction des extrêmes et les diverses « unions nationales ». Les premières sont les plus fréquentes. Elles sont nées généralement au début du siècle avec les partis socialistes : la rupture du bipartisme initial a provoqué le rapprochement des conservateurs et des libéraux dans la plupart des pays, des libéraux et des socialistes dans quelques autres (mais plus souvent des socialistes et des radicaux, issus d'une scission libérale). Ce schéma classique est à peu près réalisé sous des formes variables en Suède, au Danemark et en Norvège. Mais il est fréquemment compliqué par des divisions sociales, religieuses ou politiques. Aux Pays-Bas, la question religieuse a longtemps introduit une séparation parmi les partis conservateurs catholique et protestant : le premier s'est allié au Parti libéral contre le second jusqu'en 1868 ; à partir de cette date, une alliance

catholique et protestante (anti-révolutionnaire) s'est constituée contre les libéraux et les radicaux. Au début du XX^{e} siècle, ces derniers ont eu l'appui d'une fraction protestante (devenue en 1908 le Parti chrétien historique), qui a rejoint ensuite l'alliance conservatrice. Mais celle-ci s'est disloquée en 1925 sur une question religieuse : celle de l'ambassade au Vatican. Progressivement, une nouvelle alliance s'est dessinée, unissant tous les partis conservateurs (catholiques et protestants) au Parti libéral, contre les socialistes : on se rapproche un peu du système suisse pratiqué à la même époque.

En France, la question du régime, liée à la question religieuse, a dominé les alliances de la III^{e} République : le clergé ayant soutenu longtemps l'opposition à la République, et la religion ayant servi de trait d'union entre les différentes tendances autoritaires et monarchistes, le Parti républicain s'identifia avec l'anticléricalisme. D'où la formation de deux coalitions rivales : réactionnaires et cléricaux à droite, républicains et anticléricaux à gauche. En 1877 (au moment du 16 mai et de l'Ordre moral) et en 1885 (avec le Boulangisme), les deux alliances sont nettement constituées. Ensuite, l'union des droites sera généralement moins forte que celle des gauches et le ralliement progressif des premières à la République modifiera le sens de la division primitive. Mais elle ne disparaîtra jamais jusqu'en 1940, à travers le Bloc des gauches, le Cartel et le Front populaire, d'une part, le Bloc national et le Front national de l'autre. A certains égards, on peut même considérer l'aventure vichyssoise comme une victoire de la droite, et la Libération comme une victoire de la gauche. Mais l'apparition du fascisme et surtout du communisme ont modifié les données du problème.

Si deux coalitions rivales de droite et de gauche se constituent, et si leur degré de solidité est suffisant, un régime multipartisan peut ressembler fortement à un système dualiste. Ainsi, les Pays-Bas ont connu, de 1830 à 1925, une alternance à peu près analogue à celle de l'Angleterre et des autres pays dualistes, qui contraste curieusement avec le partage stable que manifestent les dimensions des divers partis, considérés isolément (fig. 41). Il est intéressant de comparer de même l'alternance des deux grandes coalitions danoises, socialistes et radicaux d'un côté, conservateurs et agrariens *(Venstre)* de l'autre, avec les faibles variations des partis : mais les deux blocs n'ont pas ici la même stabilité qu'aux Pays-Bas, n'étant pas appuyés sur une alliance électorale, à cause de la proportionnelle. Il est

symptomatique que celle-ci ait provoqué en Hollande, dès 1925 (c'est-à-dire après la deuxième élection où le système était appliqué), la rupture de la vieille coalition conservatrice qui durait depuis 1868. De toute façon, le dualisme des alliances n'a pas la même solidité que le dualisme des partis. À l'intérieur de chaque bloc, les rivalités réciproques peuvent développer une démagogie que le bipartisme tend à freiner ; l'unité de vues gouvernementales est généralement plus faible. Mais tout dépend, en définitive, du degré respectif de cohésion des alliances et des partis. La dualité des alliances hollandaises, entre 1868 et 1925, était plus rigide que la dualité des partis américains. Cependant, le système des deux alliances permet de varier les combinaisons politiques beaucoup plus que le système des deux partis : sans modifications du corps électoral et sans changement dans les dimensions de chaque parti, un renversement d'alliances peut provoquer un bouleversement politique important. Le meilleur exemple est celui des Pays-Bas en 1868, lorsque les catholiques, jusque-là coalisés avec les libéraux, se sont alliés avec les protestants. Mais le remplacement d'un système d'alliances dualiste par un autre système d'alliances dualiste est très rare : le plus souvent, les renversements d'alliances se manifestent dans les pays à division trinaire de l'opinion, par déplacement du parti central vers l'un ou l'autre des extrêmes. Le Parti radical a joué ce rôle en France, entre 1919 et 1939. À la même époque, en Belgique, la situation était assez différente : c'est le parti de droite (catholique) qui a fait ce mouvement de bascule, s'alliant tantôt avec le parti du centre (libéral) tantôt avec le parti de gauche (socialiste). On ne trouve aucun cabinet socialiste-libéral entre 1919 et 1940, contre deux cabinets catholiques-socialistes et sept cabinets catholiques-libéraux[83].

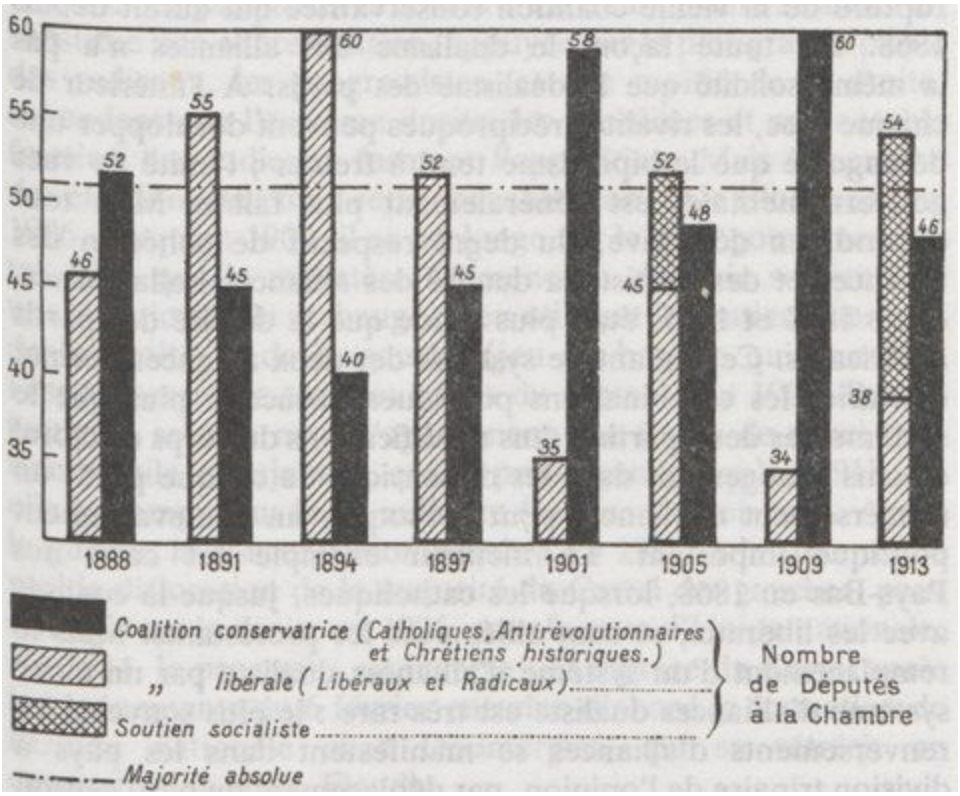


Fig. 41. *Les alliances de partis aux Pays-Bas (1888-1913)*

Les renversements d'alliances ont parfois pour résultat de substituer à deux coalitions rivales une alliance centrale. En France, la dislocation du Bloc des gauches s'est souvent traduite par cette recherche de la concentration ou de la « conjonction des centres » comme on disait au début de la III^{e} République. En 1905, la chute de Combes marque la fin du Bloc des gauches et la constitution du ministère Rouvier lui substitue une concentration, appuyée par la plus grande partie des radicaux, les progressistes, et une moitié de la droite, cependant que l'extrême droite, les socialistes et une notable fraction des radicaux forment l'opposition. Mais l'approche des élections met fin à cette concentration, et le Bloc renaît en 1906. Jusqu'en 1909, il se prolonge sur le plan gouvernemental, bien que le ministère Clemenceau s'appuie souvent sur une « majorité de rechange », en utilisant le soutien alternatif de la droite et de la gauche (jeu de bascule qui constitue l'espoir secret de tous les partis du centre). En 1909, Briand inaugure sous le nom d'apaisement une forme de concentration subtile et rajeunie, qui se prolongera jusqu'en 1913, où elle se rompra sur la loi militaire (service de trois ans). Après la guerre, la concentration renaîtra en

1925, à la suite d'une rapide dislocation de la majorité du Cartel des gauches, pour s'élargir sur la droite en 1926, sous le nom d'Union nationale. En 1934, le processus est inverse : la rupture du Cartel après les événements du 6 février entraîne d'abord la formation de l'Union nationale avec Doumergue, qui se rétrécit en concentration avec Flandin.

Sous la III^e^ République, la concentration a donc joué souvent sur le plan gouvernemental : mais elle s'est très rarement prolongée sur le plan électoral. On peut en citer seulement trois exemples : 1893, 1910, 1928. Mais en 1893 la concentration ne se manifesta que par quelques désistements de catholiques ralliés en faveur de progressistes : son influence matérielle fut faible (mais non son influence morale). En 1928, les radicaux suivirent généralement la tactique de l'Union des gauches : la concentration fut réalisée malgré les directives de leur parti par les 400 000 électeurs radicaux qui reportèrent leurs suffrages sur la droite au deuxième tour. En 1910 seulement, l'expérience est plus concluante : elle tient aux circonstances, qui poussèrent la droite et les socialistes à une conjonction des extrêmes pour obtenir le vote de la représentation proportionnelle. Cette impuissance de la concentration — si souvent poursuivie sur le plan parlementaire et gouvernemental — à se compléter sur le plan électoral explique la méfiance du Mouvement républicain populaire à l'égard du scrutin majoritaire à deux tours : reposant tout entier sur le rêve d'une conjonction des centres (appelée aujourd'hui Troisième Force), il craint que les pratiques de la III^e^ République ne renaissent dans la IV^e^. Mais cette crainte ne tient pas compte du phénomène communiste, qui rend difficiles les alliances dualistes. Quoi qu'il en soit, la IV^e^ République vit sous le signe de la concentration depuis la rupture du tripartisme par l'éviction des communistes, le 6 mai 1947 : sous des formes variées, la même majorité centriste tend à gouverner depuis lors. Comme la coalition de la République de Weimar, à laquelle elle ressemble par plus d'un trait (mis à part la puissance du Parti socialiste), elle est à la fois menacée sur sa droite et sur sa gauche par le développement de partis puissants, à caractère non parlementaire : communistes et RPF.

L'union nationale de type français, telle qu'on l'a pratiquée sous Poincaré, sous Doumergue et sous Daladier, doit être nettement distinguée de l'union nationale authentique, appliquée pendant la guerre de 1914 en France et en Angleterre, dans plusieurs pays pendant celle de 1939, en Belgique dans l'entre-deux-guerres, etc. L'union nationale de type

poincariste est une coalition de tous les partis sauf l'extrême gauche : c'est une alliance antisocialiste (ou anticommuniste). Les Pays-Bas l'ont appliquée plusieurs fois depuis 1925, la Suisse l'a pratiquée assez régulièrement depuis 1919. En France, le tripartisme de la Libération a constitué une sorte de poincarisme inversé : la coalition de tous les partis contre la droite. La véritable union nationale est toute différente ; il s'agit d'une association de tous les grands partis existant dans le pays, sans exception. Ce confusionnisme politique se justifie dans les périodes exceptionnelles de grand péril national, où la cohésion des efforts est indispensable : elle constitue la forme normale du gouvernement de guerre, en régime démocratique. Elle se manifeste parfois en temps de paix, cependant : la Belgique y a souvent recouru entre 1919 et 1939 ; sur vingt ministères qui se sont succédé durant cette période, neuf furent des cabinets d'union nationale. En Afrique du Sud, l'alliance des deux seuls partis entre 1933 et 1941 aboutit à un résultat du même genre. Le système suppose une grande discipline des partis en même temps qu'un accord fondamental sur les principes politiques. Il réalise une transposition sur le plan des alliances de la technique du parti unique. Mais l'alliance unique ne présente pas les mêmes dangers, car sa structure même la protège contre la menace totalitaire et garantit la diversité de tendances et d'expressions. Malgré tout, le système traduit une crise profonde du régime démocratique.

Il faut enfin parler d'une forme d'alliance plus rare et plus curieuse que les autres : la conjonction des extrêmes. Cette coalition du parti le plus à droite et du parti le plus à gauche, dont chacun représente pour l'autre l'ennemi public n° 1, semble contre nature. Mais tout se trouve dans la nature : en fait, ces unions de la carpe et du lapin ne sont pas rares. Car les partis extrêmes ont toujours en commun leur opposition aux modérés, parfois leur opposition au régime. Sous la III^{e} République, la plupart des tentatives de concentration sont tombées sous une coalition des extrêmes : c'est pour l'éviter que la concentration a dû presque toujours se muer en pseudo-union nationale. Sous la IV^{e}, les communistes et le Rassemblement du peuple français ont assez souvent mêlé leurs voix contre la Troisième Force, comme l'avaient fait communistes et nazis sous la République de Weimar et, avant eux, socialistes et fascistes au Parlement de Rome : la conjonction des extrêmes est assez fréquente sous forme d'une alliance parlementaire d'opposition. Elle est beaucoup plus rare sous forme d'alliance électorale et surtout d'alliance gouvernementale. On peut citer les

élections françaises de 1910 comme exemple de la première, où la droite et les socialistes se désistèrent réciproquement dans certaines circonscriptions, à la suite d'une entente sur la réforme proportionnelle rejetée par les partis du centre : les extrêmes se trouvaient ici d'accord sur un programme commun. Le même accord limité peut servir de base à un gouvernement soutenu par eux. Mais cette conjonction positive prend souvent une autre signification : elle correspond à la tactique dite « politique du pire ». Il s'agit, pour un parti d'extrême gauche, de favoriser une politique de droite pour en montrer l'absurdité et accroître le mécontentement, au lieu de soutenir une politique de gauche modérée qui calmerait les esprits et diminuerait ses propres chances. Il s'agit aussi d'affaiblir son rival immédiat le plus dangereux parce que le plus proche, au bénéfice d'un adversaire éloigné avec lequel on n'est pas en concurrence directe. Si un parti d'extrême droite suit une politique symétrique, on peut arriver à un véritable pacte entre les deux extrêmes. Si cette politique du pire est appliquée par un seul d'entre eux, il en résulte malgré tout un rapprochement de fait avec l'autre. Le Parti communiste a suivi cette tactique en France et à l'étranger jusqu'en 1935 : il a ainsi favorisé la droite, notamment aux élections de 1928, ce qui lui a fait perdre beaucoup de suffrages en 1932. Mais il a de cette façon préservé son originalité et sa pureté pendant toute la période nécessaire à la construction du parti.

LES RAPPORTS ENTRE ALLIÉS

Les rapports juridiques entre alliés sont moins intéressants que les rapports de force. Les premiers se bornent d'ailleurs à quelques rares institutions communes : comités d'action du Block allemand de 1906, délégation des gauches du Bloc français de 1902 et du Cartel de 1924, comité du Rassemblement populaire de 1936, etc. Ces institutions peuvent se placer sur le terrain électoral, où elles dirigent la propagande des alliés et surveillent l'application des accords, ou sur le terrain parlementaire où elles s'efforcent d'établir une communauté d'attitude et une discipline des votes des groupes adhérents : à ce dernier point de vue, la Délégation des gauches a été un modèle du genre entre 1902 et 1906. Charles Benoist l'appelait « un second ministère, extraconstitutionnel et irresponsable » ; Combes défendait cette « entente concertée en vue des délibérations à engager et des résolutions à prendre : système qui garantit la majorité contre les

entraînements irréfléchis ». Toutes les alliances ne comportent point de telles institutions : les coalitions inorganiques sont moins rares que les alliances organisées. Toutes ne s'appuient pas non plus sur un programme commun : chaque allié tient à conserver sa liberté d'action. Les chartes d'alliances ont beaucoup plus le caractère de proclamations de propagande que de plans de travail : aussi sont-elles rédigées en termes volontairement vagues et généraux. On distinguera cependant les programmes purement gouvernementaux établis par les partis au moment de la formation d'un ministère d'union, qui sont les plus fragiles de tous, et les programmes électoraux, qui peuvent l'être un peu moins s'ils ont un retentissement dans l'opinion publique et s'ils soulèvent en elle un certain enthousiasme : en ce cas, le rappel au programme peut devenir un bon moyen d'action d'un allié sur l'autre. C'est pourquoi les alliances électorales s'appuient rarement sur une charte expressément définie ; ou bien cette charte a un caractère essentiellement limité : il s'agit, pour l'allié le plus modéré, d'imposer des bornes à la surenchère de l'allié le plus extrême.

Institutions et programmes communs sont donc, en définitive, des moyens d'établir un certain rapport de force entre les partis coalisés. On serait tenté de distinguer à ce propos les alliances égalitaires et les alliances inégalitaires : mais cette classification n'est qu'une vue de l'esprit. En fait, toute alliance est inégalitaire, et la seule question valable est celle de son degré d'inégalité. On peut alors opposer les alliances relativement égalitaires et les pseudo-alliances, à caractère de domination : entre les deux s'étend une gamme infinie de variétés et de nuances. Trois éléments principaux entrent en ligne de compte pour définir le degré d'inégalité des alliés : leur dimension respective, leur position sur l'échiquier politique, enfin leur structure intérieure. La première est fondamentale dans les alliances électorales, en régime majoritaire à deux tours : le parti qui vient en tête de la coalition demeure seul en piste au second tour, en bénéficiant du désistement ou du retrait de ses alliés. Il en résulte qu'une coalition électorale n'est jamais possible, dans ce système, qu'entre des partis n'étant pas trop disproportionnés les uns par rapport aux autres : sinon, le plus faible sera complètement anéanti par le plus fort. En pratique, les disparités locales corrigent généralement l'inégalité de l'alliance : tel allié arrivant en tête dans certaines circonscriptions, tel autre ailleurs. Mais un grand parti peut avoir intérêt à renoncer délibérément à présenter des candidats au premier tour dans quelques localités, pour permettre à un allié trop faible

d’obtenir malgré tout une certaine représentation, afin de bénéficier de son retrait ailleurs, où il serait en position d’arbitrage entre deux groupes à peu près équivalents. Les accords électoraux prennent donc, très souvent, un caractère souple et subtil, bien différent du mécanisme rigide et uniforme que paraît impliquer la technique du scrutin majoritaire à deux tours. Cette souplesse est encore plus grande en cas d’accords dans un système à un tour, où les alliés doivent se répartir les sièges avant tout scrutin, de façon à ne présenter partout qu’un candidat unique ou une liste unique. Aussi, les alliances de ce type sont-elles plus difficiles mais plus solides. Elles sont également plus inégalitaires : le parti le plus grand tend à y dominer presque entièrement le plus petit, comme on le voit par l’exemple des nationaux libéraux anglais. En régime à tour unique, les alliances évoluent généralement vers la fusion, à cause du degré d’intimité qu’elles supposent ; mais cette fusion prend souvent la forme d’une absorption du plus faible par le plus fort, si la disproportion est trop grande entre eux, ce qui souligne le rôle capital de la dimension sur l’inégalité des alliances.

Sur le plan gouvernemental, l’influence de la dimension est aussi évidente : plus un parti allié est grand, plus il pèse lourd au sein de l’alliance. Jusqu’en 1936, le Parti radical exerçait un véritable leadership au sein du bloc des gauches, parce qu’il était le plus grand parti de la coalition. En 1936, le leadership est tombé dans les mains du Parti socialiste, parce qu’il était passé à la première place. On notera la primauté très claire de la dimension parlementaire sur la dimension électorale : car le Parti radical avait perdu la première place à ce dernier point de vue dès 1932, avec 1 836 000 suffrages contre 1 956 000 au Parti socialiste. La prééminence dans une alliance présente une grande importance : on admet souvent que le parti arrivé en tête de la coalition doit prendre la présidence du gouvernement. Pour justifier leur refus de participation avant 1936 et leur changement d’opinion à cette date, les socialistes distinguaient nettement entre la participation socialiste à un ministère radical et la participation radicale à un ministère socialiste. Certes, le leadership du parti le plus nombreux n’a jamais constitué une règle générale et absolue dans les alliances gouvernementales : cette tendance de base a dû composer avec beaucoup d’autres. L’ampleur de l’écart entre les alliés joue un certain rôle à cet égard ; s’il est très faible, la direction du plus nombreux devient discutable. La structure et la nature de l’allié le plus fort sont également importantes : en 1946, par exemple, les républicains populaires et les

socialistes ont refusé de participer à un ministère à direction communiste au sein d'une alliance tripartisane.

Mais l'opposition la plus importante au leadership de l'allié le plus fort vient de la position respective des coalisés. On a montré que les alliances électorales tendent à être dominées par l'allié le plus extrême, et les alliances gouvernementales par le plus modéré : ces mouvements interfèrent naturellement avec ceux qu'engendre la dimension respective des partis coalisés. Un allié moins grand peut être parfois conduit à assumer les responsabilités gouvernementales, à cause de sa position plus modérée. D'une façon générale, on pourrait tracer des courbes d'inégalité à l'intérieur des alliances : dans la période qui précède et qui suit l'élection, le parti extrême mène le jeu ; à mesure qu'on s'en éloigne, il perd de l'influence au profit du plus modéré, à cause des nécessités gouvernementales. Ces courbes d'inégalité correspondraient aux cycles des législatures dans les régimes à coalition : démagogiques au début et à la fin, plus conservatrices au milieu. Bien entendu, ce schéma est très général, et l'entrecroisement de circonstances particulières, nombreuses et diverses, le recouvre parfois au point de le faire entièrement disparaître. À long terme, il semble que l'alliance soit finalement dominée par le parti le plus modéré : l'extrémiste est bien obligé de soutenir un certain nombre de mesures contraires à sa position, sur le plan parlementaire, comme il soutient un mouvement contraire à son dynamisme sur le plan électoral. S'il s'y refuse, l'alliance se rompt ; s'il s'y plie, elle prend finalement une nuance assez calme et assez terne. Cette tendance générale explique la modération progressive du Parti socialiste français, sous la III^{e} et la IV^{e} République ; les autres partis socialistes européens paraissent avoir suivi la même évolution sous l'emprise des mêmes causes. Certes, la dialectique des alliances n'est pas le seul facteur de cette transformation. Beaucoup d'autres ont joué leur rôle, notamment les changements dans l'infrastructure sociale du parti. Il reste à savoir, cependant, si le parti est devenu plus modéré parce qu'il s'est embourgeoisé, ou s'il s'est embourgeoisé parce qu'il est devenu plus modéré : cette relation est plus fonctionnelle que causale. De toute façon, l'influence des alliances, telle qu'on l'a décrite, ne paraît pas discutable.

Cet affadissement des partis extrêmes par le jeu des alliances est encore plus net si leur dimension les met en posture officiellement dirigeante au sein de la coalition. Car ils doivent alors assumer le pouvoir et prendre eux-mêmes l'attitude prudente et modérée qu'impose son exercice. Par leur

masse et par leur position gouvernementale, ils dirigent l'alliance ; par leur action, ils s'alignent sur leur compagnon modéré. Cette dialectique peut contribuer à expliquer l'évolution de la social-démocratie nordique entre 1919 et 1939. Quelle que soit la position des alliés, par conséquent, les alliances majoritaires finissent par prendre le style et le programme du parti le plus modéré : progressivement, l'extrémisme de l'autre est atténué, limé, raboté par les nécessités gouvernementales, si bien qu'il tend à s'aligner sur son compagnon. Le dextrisme des alliances gouvernementales s'oppose donc au sinistrisme de l'opinion et finit souvent par l'annuler : les électeurs se déplacent vers les partis de gauche ; mais les partis de gauche se déplacent eux-mêmes vers le centre : ces deux mouvements apparents aboutissent à une immobilité réelle. Pour que cette domination du plus modéré ne se produise pas, il faut que l'alliance demeure dans l'opposition parlementaire : ces coalitions minoritaires restent soumises à l'autorité du parti le plus extrême. Elles ne subissent point un écartèlement entre la démagogie électorale et la modération gouvernementale, puisqu'elles ignorent les servitudes du pouvoir : la démagogie de l'opposition y fait naturellement suite à la démagogie de l'élection, l'avantage restant dans l'un et l'autre cas au parti le plus violent. La même inversion se produit en période révolutionnaire, comme on l'a dit : le parti le plus extrême tend à dominer l'alliance, qu'il dirige le gouvernement, qu'il y participe, qu'il le soutienne, ou qu'il s'y oppose. Car la loi du gouvernement révolutionnaire est exactement contraire à celle du gouvernement normal : il ne s'agit plus de maintenir un équilibre toujours difficile et compromis, en tâchant d'ajuster les uns aux autres les intérêts en présence, mais de hâter l'avènement de l'ordre nouveau, seul capable de créer un nouvel équilibre par suite de l'effondrement du régime ancien. Le réalisme n'est plus ici dans la modération, mais dans l'intransigeance. Il en résulte qu'un parti extrémiste, décidé à conserver sa pureté, doit rester dans l'opposition, et n'en sortir que pour participer à la révolution ou aider à son déclenchement. Cependant, la structure intérieure des partis peut freiner la tendance modératrice incluse dans toute coalition gouvernementale.

Les rapports entre alliés sont assez différents dans le cas d'une coalition triangulaire. Le parti central joue alors le rôle d'un arbitre naturel entre les extrêmes. La position socialiste a été très forte en France au temps du tripartisme, bien qu'il fût le plus faible des alliés ; elle a décru après l'élimination des communistes et l'avènement de la Troisième Force. Mais

cette tendance paraît moins nette et moins générale que la précédente : au sein de cette Troisième Force, l'influence du Mouvement républicain populaire n'a cessé de diminuer entre 1947 et 1951 au profit de celle des radicaux et modérés, conformément au dextrisme des alliances. L'orientation politique fondamentale n'est pas donnée par le parti au centre de la coalition, mais au centre du Parlement : c'est-à-dire le plus à droite dans les coalitions de gauche, le plus à gauche dans les coalitions de droite. Parler du dextrisme des coalitions gouvernementales est impropre, d'une façon générale : le terme s'applique aux coalitions de gauche (qui tendent à être les plus fréquentes à cause de l'évolution sociale et politique). Pour être plus exact, il faudrait parler du dextrisme des coalitions de gauche et du sinistrisme des coalitions de droite. Cette double tendance explique qu'on puisse décrire la politique française sous la III^{e} République, avec une vraisemblance égale, comme une alternance entre la droite et la gauche, l'ordre et le mouvement, ou comme une domination générale du centre, ou comme une orientation d'ensemble vers la gauche. En apparence, les trois schémas sont contradictoires ; en réalité, ils reposent chacun sur des interprétations partielles mais complémentaires. Le sinistrisme résulte du fait que les anciens partis de gauche passent progressivement au centre et à droite, étant remplacés par des nouveaux. La pulsation droite-gauche est nettement perceptible, si l'on suit le rythme des élections ou celui des combinaisons parlementaires, bien que les deux ne coïncident pas toujours. Mais l'évolution à l'intérieur des alliances pousse irrésistiblement vers le centre : les majorités de droite inclinent au centre-droit et cherchent à déborder vers la gauche ; les majorités de gauche glissent vers le centre-gauche et s'appuient finalement sur le centre et la droite. Comme la Chambre Bleu-Horizon, la Chambre du Cartel finit par Poincaré ; comme la Chambre modérée de 1928, la Chambre gauchiste de 1932 finit par Laval.

Mais l'intervention des partis fascistes et communistes, à structure très forte et à caractère de *Bund*, introduit dans le problème une donnée nouvelle. Leur nature totalitaire s'oppose à tout compromis, à tout accord véritable, à toute alliance réelle. « Quiconque n'est pas avec moi est contre moi » : ce n'est pas sans raison que cette phrase de l'Évangile a été reprise plusieurs fois dans les congrès communistes. Cependant, les coalitions électorales, parlementaires ou gouvernementales peuvent constituer pour ces partis un moyen d'action efficace ; d'autant plus que leur organisation très complexe et très solide les met à l'abri de la contagion et de la

désagrégation, mais y rend vulnérable leurs alliés. La métaphore banale du pot de terre et du pot de fer décrit bien la position privilégiée des partis de ce type au sein d'une alliance : ils sont le pot de fer imperméable et dur, capable de briser les autres mais non d'être brisé lui-même. Ils utilisent donc les alliances dans deux tactiques différentes, qui peuvent d'ailleurs se conjuguer : la tactique du camouflage et la tactique de la colonisation. La première vise à supprimer l'atmosphère de crainte et d'isolement qui les entoure. Il s'agit de montrer à tous qu'on est un parti comme les autres, pas plus révolutionnaire et démolisseur que les autres, aussi démocratique et respectueux des institutions et des libertés. Les partis communistes ont pris cette attitude en Europe en 1935-1936 avec la formation des fronts populaires. La main tendue aux catholiques par M. Maurice Thorez effaçait un peu l'image de l'homme-au-couteau-entre-les-dents ; la collaboration avec des politiciens aussi rassurants que M. Chautemps renforçait cette impression, ainsi que l'adhésion au programme du Rassemblement populaire, raisonnable et modéré. Le grand succès électoral de 1936, où le parti a doublé le nombre de ses électeurs, a montré que cette tactique était rentable. Au lendemain de la Libération, la participation au pouvoir n'a fait que continuer et préciser la même orientation générale. Il s'agissait de montrer que les communistes savaient administrer aussi bien que les autres, et même mieux que les autres : les braves gens des classes moyennes s'émerveillaient de constater que M. Thorez ou M. Billoux ne se conduisaient pas en commissaires du peuple, révolutionnaires et débraillés, mais en ministres bourgeois, corrects et sérieux. La caution du général de Gaulle et des bien-pensants du MRP renforçait la conviction que le parti s'était assagi. Se souvenant qu'elle avait pris Léon Blum pour Lucifer en 1936 et qu'elle le considérait comme le Messie en 1946, la bourgeoisie n'était pas loin de penser que Maurice Thorez évoluerait suivant un cycle aussi rassurant. La montée des suffrages communistes de 1945 à 1946, et plus encore l'énorme accroissement des effectifs du parti, montre la rentabilité de cette tactique.

Simultanément, le parti appliquait au sein des alliances la technique de la colonisation, qui lui a si bien réussi dans les pays balkaniques. Dès 1936, celle-ci se manifestait déjà au sein des divers fronts populaires. En France, le rétablissement de l'unité syndicale s'est accompagné aussitôt du noyautage systématique de la CGT par les cadres de l'ex-CGTU ; dans les comités de Front populaire locaux, les communistes s'efforcèrent partout de

prendre le rôle dirigeant : dans cette action des masses, de nature démagogique, leur extrémisme leur conférait un leadership naturel, conformément à la dialectique générale des alliances. Partout en Europe, la lutte clandestine a offert au Parti un champ de colonisation magnifique : seul capable par sa structure de s'y adapter pleinement, il a tâché d'en prendre le contrôle, aidé d'ailleurs par l'admirable courage de ses militants. Il y a partiellement réussi : toutes les organisations de résistance furent noyautées par les communistes, de la base au sommet. À la Libération, la tactique a consisté à former des fronts nationaux ou patriotiques, sortes de fronts populaires élargis jusqu'à la droite, animés et dirigés par le Parti communiste. Sa faiblesse étant grande et ses coéquipiers restant plus importants que lui par la dimension, il a entrepris d'abord une désagrégation du Parti socialiste au nom de l'unité ouvrière : agissant à la base sur les militants, par le moyen de leurs cellules ; agissant au sommet sur les dirigeants, en utilisant les rivalités, les rancœurs et les ambitions, les communistes tâchèrent d'arriver à la fusion totale, à l'obéissance complète. Le parti ouvrier — ou les partis ouvriers unis — pouvaient ainsi s'attaquer avec plus d'efficacité à leurs alliés bourgeois du Front national : la désagrégation du Parti des petits propriétaires hongrois constitue, à cet égard, un modèle du genre. Ainsi, grâce à la supériorité de sa structure, un parti communiste assez petit pouvait dominer un bloc ouvrier beaucoup plus grand, ce bloc ouvrier dominant lui-même une alliance de partis encore plus large. Exigeant d'autre part des postes clés au sein des ministères d'union (Justice, à cause de l'épuration, qui permettait de se débarrasser de ses ennemis ; Intérieur et Police ; Information et Propagande ; Armée), le Parti communiste arrivait ainsi à une alliance entièrement inégalitaire, où les rapports entre ses alliés et lui ressemblaient à ceux d'une colonie vis-à-vis de sa métropole. Il a pu préparer de cette façon, sans heurts trop graves, la prise totale du pouvoir dans les pays d'Europe centrale et l'élimination définitive de ses ex-alliés. On notera que l'armée russe n'a eu nulle part à intervenir directement dans cette évolution, qui est le résultat d'une stratégie politique très remarquable.

Dans les pays d'Europe occidentale, la tactique communiste a été la même. Mais la résistance des autres coalisés, notamment des socialistes, et les conditions politiques et sociales différentes l'ont empêchée de réussir aussi bien. En Italie, cependant, la plus forte fraction socialiste (Parti socialiste italien) s'est unie très étroitement au Parti communiste. L'alliance

a évolué conformément au schéma général qu'on vient de décrire. Le Parti socialiste italien s'est aligné sur son coéquipier, adoptant peu à peu ses thèmes de Propagande et même sa structure intérieure. Contre les tentatives d'indépendance du Parti socialiste, en 1950, le Parti communiste aurait même développé un noyautage extrêmement poussé, incitant une partie de ses propres cadres (on parle de 10 000 militants, éprouvés et sélectionnés) à entrer dans les rangs de son allié, pour exercer une pression sur l'état-major et engager en même temps les militants à ne point quitter le parti pour les autres mouvements socialistes indépendants. Bien qu'attesté par des gens sérieux[84], ce fait demeure naturellement invérifiable. Il est intéressant de noter d'autre part que le PSI a pu reprendre son indépendance en 1956 : preuve qu'il est possible, malgré tout, de résister aux pressions et au noyautage communistes à l'intérieur d'une alliance. Cet exemple pourrait contribuer peut-être à libérer les partis socialistes de leur complexe d'infériorité vis-à-vis des partis communistes (si sensible en France et en Italie).

On a spécialement insisté sur le processus de domination d'une alliance par les partis communistes, parce qu'il est le plus complet et le plus achevé. Mais les partis fascistes ont suivi des voies analogues, avec beaucoup moins de souplesse et de perfection. Sur les 35 premiers députés fascistes entrés à Montecitorio en 1921, 34 étaient élus sur les listes du Bloc national patronné par le vieux Giolitti, qui croyait dominer facilement ce petit parti. Quand Mussolini prend le pouvoir en 1922, trois fascistes seulement sont dans le ministère à ses côtés : les autres membres du cabinet sont des modérés, des démocrates, ou des populaires-chrétiens. Ses alliés pensent l'assagir au gouvernement : mais il fait la révolution fasciste et supprime lesdits alliés. Hitler a conquis le pouvoir avec l'aide des nationalistes de Hugenberg et des Casques d'acier de Seldte, et son premier ministère ne comportait que deux autres nazis (Gœring et Frick) en dehors de lui-même. Ceux qui l'avaient aidé à prendre le gouvernement pensaient qu'il s'userait au pouvoir, ou qu'il s'y assagirait. Mais il fit la révolution national-socialiste et supprima ses alliés. Les schémas précédents, qui définissent les rapports respectifs des coalisés d'après leurs dimensions ou leur orientation politique, sont ici tenus en échec par la structure intérieure du parti, dont il faut bien constater, une fois de plus, le caractère essentiel.

3

Partis et régimes politiques

Le développement des partis a profondément transformé la structure des régimes politiques. De même que les dictatures contemporaines, appuyées sur le parti unique, n'ont plus qu'une ressemblance lointaine avec les tyrannies personnelles ou militaires, de même les démocraties modernes, fondées sur une pluralité de partis organisés et disciplinés, sont très différentes des régimes individualistes du XIX^{e} siècle, reposant sur le jeu personnel de parlementaires très indépendants les uns des autres. Il est devenu banal en France d'opposer la IV^{e} République, avec ses partis rigides et « monolithiques », à la III^{e}, caractérisée par la souplesse des groupes et la faiblesse des organisations. Certes, une étape importante a été accomplie à cet égard en 1945, avec l'adoption de la proportionnelle, la création du MRP et le développement du Parti communiste. Mais une évolution dans le même sens a commencé dès 1875 : à tout prendre, la différence est plus grande entre le régime de 1939 et celui de 1880 qu'entre celui de 1945 et celui de 1939.

La substitution d'un régime de partis à un régime sans partis oblige donc à réviser entièrement les analyses traditionnelles des systèmes politiques. La distinction classique du système Présidentiel et du système parlementaire, par exemple, tend à devenir périmée : le régime anglais est aussi éloigné du régime français que du régime américain, malgré la similitude extérieure des institutions. Les notions de cabinet ministériel, de question de confiance, de responsabilité politique, de dissolution, n'ont plus la même signification dans le *two-party system* et le multipartisme. À lire la constitution de 1936 (modifiée en 1946), la Russie vit aujourd'hui sous un système parlementaire, avec chef d'État collectif (le Présidium) séparé du cabinet, lequel est responsable devant le Parlement (Soviet suprême) : évidemment, l'existence d'un parti unique modifie toutes les données du problème. Décrire l'URSS dans les termes classiques du parlementarisme

serait un abus de formalisme évident : mais le formalisme est à peine moins exagéré quand on parle sans rire de l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le gouvernement britannique, du système de *checks and balances* défini par la possibilité reconnue au premier de « renverser » le second, et au second de dissoudre le premier. En fait, nul conflit n'est concevable entre la Chambre et le Cabinet dans un régime de bipartisme, à moins d'une scission à l'intérieur du parti gouvernemental : mais le conflit n'a plus du tout le même sens et la même portée. Qui connaît le droit constitutionnel classique et ignore le rôle des partis a une vue fausse des régimes politiques contemporains ; qui connaît le rôle des partis et ignore le droit constitutionnel classique a une vue incomplète mais exacte des régimes politiques contemporains.

Les partis et le choix des gouvernants

La définition la plus simple et la plus réaliste de la démocratie est la suivante : régime dans lequel les gouvernants sont choisis par les gouvernés, au moyen d'élections sincères et libres. Sur ce mécanisme du choix, les juristes ont développé, à la suite des philosophes du XVIII^{e} siècle, une théorie de la représentation, l'électeur donnant à l'élu un mandat pour parler et agir en son nom ; de cette façon, le Parlement, mandataire de la nation, exprime la souveraineté nationale. Le fait de l'élection, comme la doctrine de la représentation, ont été profondément transformés par le développement des partis. Il ne s'agit plus désormais d'un dialogue entre l'électeur et l'élu, la nation et le Parlement : un tiers s'est introduit entre eux, qui modifie radicalement la nature de leurs rapports. Avant d'être choisi par ses électeurs, le député est choisi par le parti : les électeurs ne font que ratifier ce choix. La chose est visible dans les régimes de parti unique où un seul candidat se propose à l'agrément populaire. Pour être plus dissimulée, elle n'est pas moins réelle dans les régimes pluralistes : l'électeur peut choisir entre plusieurs candidats, mais chacun de ceux-ci reste désigné par un parti. Si l'on veut maintenir la théorie de la représentation juridique, il faut admettre que l'élu reçoit un double mandat : du parti et de ses électeurs. L'importance de chacun varie suivant le pays et les partis ; dans l'ensemble, le mandat Partisan tend à l'emporter sur le mandat électoral.

La notion d'élection (choix des gouvernants par les gouvernés) s'altère ainsi de façon profonde. Dans les régimes qui veulent demeurer très proches de la démocratie classique, le scrutin proprement dit est précédé d'un pré-scrutin, au Cours duquel le parti procède au choix des candidats qui affronteront ensuite les électeurs : la technique américaine des primaires est l'exemple le plus achevé de cette tendance. Mais le pré-scrutin n'est jamais pur et l'influence des dirigeants du parti s'y manifeste assez nettement ; le plus souvent, il s'agit d'un scrutin limité à une catégorie privilégiée de citoyens : le système du double vote, si décrié sous la Restauration, renaît ici sous des formes curieuses. Quand ce pré-scrutin n'existe pas, les candidats sont désignés par les dirigeants du parti, suivant une technique qui s'apparente à celle de la cooptation. En régime pluraliste, celle-ci est moins importante que l'élection qui la suit ; en régime de parti unique, elle est beaucoup plus importante. Dans les deux cas, le choix des gouvernants se fait par un mélange d'élection et de cooptation : mais les proportions du mélange sont différentes.

PARTIS ET NOMINATION DES CANDIDATS

La terminologie américaine distingue nettement la « nomination », acte de désignation du candidat par un parti, et l' « élection », choix par les citoyens entre les candidats proposés par les différents partis. Aux États-Unis, la première opération est réglementée de façon minutieuse : avec le système des primaires, et spécialement des « primaires ouvertes », elle prend l'allure d'une véritable élection préliminaire, ce qui explique la distinction. Dans les autres pays, la nomination est plus sommairement organisée ; surtout, elle n'a pas le caractère officiel et public qu'on lui donne outre-Atlantique : elle est un acte privé, accompli à l'intérieur du parti. Souvent, elle prend même un caractère occulte, les partis n'aimant point que les fumets de la cuisine électorale se répandent à l'extérieur.

Les degrés d'intervention des partis dans la désignation des candidats sont très variables. La première question est celle du monopole ou de la concurrence : un candidat doit-il être nécessairement présenté par un parti, ou peut-il affronter librement le suffrage des électeurs sans patronage partisan ? Le problème se pose à la fois sur le terrain juridique et pratique. Dans certains pays, les partis jouissent d'un monopole de droit : eux seuls peuvent proposer des candidats ; nul ne peut aller en dehors d'eux devant le

corps électoral. À côté des monopoles absolus, qui sont assez rares, on trouve des monopoles relatifs : aux Etats-Unis, et dans beaucoup d'autres pays, les lois électorales obligent les candidats qui se présentent en dehors des partis à réunir un certain nombre de signatures (2 000 signatures à New York, par exemple). Mais la portée d'un monopole de droit, absolu ou relatif, est très variable suivant la réglementation établie pour la formation d'un parti par les lois sur les associations : s'il suffit par exemple de faire une déclaration à la préfecture dans les formalités très simplifiées de la loi française du 1er juillet 1901, le monopole juridique est tout à fait illusoire. Généralement, les pays qui l'établissent prévoient une procédure spéciale de constitution des partis et un contrôle administratif ou juridictionnel pour reconnaître la qualité de « parti » aux associations qui désirent présenter des candidats. Mais le monopole juridique des partis est généralement moins important que le monopole de fait : rien ne sert de laisser une liberté totale aux candidats hors partis si les candidats Partisans ont seuls une chance de succès, en temps normal. En France, n'importe qui peut poser sa candidature à la Présidence de la République : les candidats fantaisistes mis à Part, nul ne profite jamais de cette liberté, en dehors des quelques personnalités politiques patronnées par les partis ou les alliances de partis. En Angleterre, toute personne est libre de se porter candidat à la Chambre des communes, moyennant caution : pratiquement, celui qui n'a pas l'investiture d'un parti n'a nulle chance d'être élu. Souvent, d'ailleurs, le monopole de fait n'a pas ce caractère absolu ; les candidats Partisans ont simplement plus de chance que les autres, qui n'en sont pas dépourvus totalement, malgré tout. On pourrait ici trouver une gamme de situations variées, analogues à celles des entreprises isolées qui tentent de résister aux ententes et aux trusts.

Mais l'opposition entre candidats des partis et candidats hors partis est trop simpliste : dans la réalité, on rencontre beaucoup de positions intermédiaires. Le parti intervient Parfois pour créer un candidat *ex nihilo :* sa désignation seule donne vocation à se présenter devant le corps électoral et aptitude à remporter la victoire. Ce cas limite est rare : on le rencontre dans les partis communistes et dans certains pays dualistes ou proportionnalistes. Généralement, les rapports entre partis et candidats ont plus de subtilité : officiellement, les seconds sont désignés par les premiers ; pratiquement, cette désignation se situe entre la nomination intégrale et la ratification pure et simple ; elle prend l'allure d'une négociation

compliquée, où l'égalité des négociateurs est très variable, les partis n'ayant pas toujours le dessus. Parfois, le Parti choisit moins le candidat que le candidat ne choisit le Parti. Sous la III^{e} République, on disait de tel candidat qu'il avait « reçu l'investiture » de tel parti. La terminologie est intéressante : elle suggère que l'initiative vient du candidat plutôt que du parti, que le premier a sollicité le second qui lui a ensuite accordé son patronage. Elle coïncide avec un scrutin profondément individualiste, où la personnalité des candidats attirait plus que leur appartenance politique. Un homme influent qui désirait affronter les suffrages de ses concitoyens recherchait l'investiture du parti pour accroître ses chances : il tâchait même de réunir sur sa tête plusieurs investitures. On ne peut donc parler d'une désignation unilatérale impliquant des rapports de subordination, mais d'un accord bilatéral, générateur d'égalité : la différence est grosse de conséquences quant à la dépendance du député vis-à-vis de son parti et à l'intervention du second dans le choix du premier.

Le degré d'influence des partis dans la désignation des candidats dépend de facteurs très nombreux. On a indiqué l'influence directe de facteurs juridiques et le rôle joué par les lois qui peuvent accorder aux partis un monopole ou leur conférer des avantages divers. Aux États-Unis, le développement du système des primaires est largement dû à l'intervention du législateur, qui les a créées et réglementées minutieusement. En dehors de ces textes consacrés à la désignation des candidats par le parti, les lois électorales ont une influence considérable dans ce domaine : le régime du scrutin est, avec la structure des partis, l'élément dominant qui détermine le mécanisme des candidatures. Bien entendu, les traditions historiques et la mentalité générale jouent également un rôle important. En Angleterre, la coutume veut qu'un candidat ne se présente pas seul devant ses électeurs, mais qu'il soit patronné par un comité : l'intervention des partis est ainsi renforcée. Dans les pays où le respect des élites sociales traditionnelles s'est conservé, le prestige d'un nom peut permettre une candidature efficace hors des partis : dans l'ouest de la France, la « République des ducs » a survécu longtemps à sa disparition parlementaire. De même, l'influence des partis sur les candidatures est souvent moins forte dans les campagnes que dans les villes, où les personnalités individuelles sont moins connues des électeurs. Mais ces facteurs restent secondaires par rapport au régime électoral et à la structure intérieure des partis.

L’influence du premier est fort délicate à préciser. Il faut examiner séparément chaque élément du système électoral, qui joue son rôle dans ce domaine : taille des circonscriptions, scrutin de liste ou scrutin uninominal, système majoritaire ou proportionnel, présence ou absence d’un second tour. L’action de ces divers facteurs peut quelquefois se manifester en sens contraire, ce qui affaiblit leur rôle global. Les dimensions du cadre électoral sont évidemment très importantes. On pourrait ici suggérer une formule quasi mathématique : l’influence des partis sur les candidatures varie en raison directe de la taille des circonscriptions. Plus la circonscription est grande, plus l’influence des partis l’est aussi ; plus elle est petite, plus l’intervention se restreint. Évidemment, ces axiomes ne doivent pas être pris au pied de la lettre : ils définissent une tendance générale, très approximative ; mais celle-ci n’est pas douteuse. Plus la circonscription est petite, plus la connaissance individuelle du candidat par les électeurs est possible : plus la campagne prend l’allure d’un combat de personnalités, entre lesquelles l’électeur choisit en raison de leurs qualités propres et non de leur appartenance politique. Si le cadre électoral s’élargit, le contact personnel entre les candidats et les électeurs s’affaiblit : les seconds ne connaissent plus personnellement les premiers. L’étiquette politique devient l’élément essentiel du vote, au lieu qu’elle demeure secondaire dans les petites circonscriptions. L’analyse du scrutin d’arrondissement en France, pratiqué par la III^{e} République, comparée au scrutin départemental préféré par la IV^{e}, illustre parfaitement cette tendance générale. La fidélité des électeurs à certains candidats, malgré leur évolution politique et leurs changements de parti, montre bien la prépondérance du point de vue personnel : le cas de Pierre Laval est typique. Le « parachutage » des candidats, si développé aux premières élections proportionnelles où certains députés n’avaient jamais mis le pied dans leur circonscription avant d’être élus, était radicalement impossible dans le système d’arrondissement, sauf pour des personnalités illustres sur le plan national.

La possibilité de contacts directs entre électeurs et candidats n’est d’ailleurs pas le seul facteur en cause : le point de vue financier ne peut pas être négligé non plus. Dans une petite circonscription, les frais d’élection sont moins élevés que dans une grande : sans être faciles, les candidatures non soutenues par des partis restent possibles. Dans une grande circonscription, elles ne le sont plus : seuls des partis peuvent assurer les dépenses de la campagne, ou des organisations collectives qui tendent à

prendre la nature de partis. D'autre part, la dimension des circonscriptions ne doit pas s'entendre seulement d'un point de vue géographique : le nombre d'électeurs est également important. En France, le département est une grande circonscription dans un régime de suffrage universel ; il devient une petite circonscription dans un régime de suffrage restreint, la connaissance réciproque des candidats et des électeurs étant beaucoup plus facile à cause du faible nombre de ces derniers. Ainsi, la taille des circonscriptions accroissait la tendance naturelle au faible rôle des partis dans les démocraties censitaires. Ainsi les élections au Sénat et au Conseil de la République ont-elles un caractère plus personnel et moins partisan que les élections à la Chambre des députés ou à l'Assemblée nationale.

Les influences respectives du scrutin de liste et du scrutin uninominal agissent généralement dans le même sens, le premier jouant dans des grandes circonscriptions, le second dans des petites. Mais la coïncidence n'est pas absolue : sous la III^{e} République, les élections municipales avaient lieu au scrutin de liste et les élections générales au scrutin uninominal. La taille des circonscriptions paraît l'emporter sur la nature du scrutin : le rôle des partis était moins grand dans les élections municipales que dans les élections générales. Dans les premières, il variait d'ailleurs suivant les communes : une classification des communes françaises d'après leur dimension montrerait sans doute que la proportion des candidats hors parti croît en raison inverse de la taille. Il reste que le scrutin de liste, par son caractère collectif, diminue naturellement l'influence des personnalités, oblige à un accord entre plusieurs individus, donne à leur communauté d'idées et de tendances la prédominance sur les qualités de chacun, tous éléments qui vont naturellement dans le sens d'une influence croissante des partis. Si le panachage des listes est admis, le facteur personnel augmente en proportion : il devient possible de voter pour un candidat particulier malgré le caractère collectif du scrutin. La possibilité de présenter des listes incomplètes permet même à un individu d'affronter seul les suffrages des électeurs. Mais le panachage suppose une initiative de l'électeur, qui doit modifier les listes imprimées qu'on propose à son choix : l'expérience prouve que la force d'inertie oppose un grand obstacle à ces modifications. Les candidatures individuelles ont toujours moins de chances de succès que les listes complètes, dans un scrutin collectif. Cependant, les panachages sont assez développés, surtout dans les petites circonscriptions.

La représentation proportionnelle accroît l'influence des partis sur les candidatures. On distinguera l'effet propre à la R.P. des conséquences du scrutin de liste, qui coïncide généralement avec elle (sauf dans le vote transférable irlandais) : il est variable suivant les modalités de la Proportionnelle. Dans la répartition nationale des restes, l'influence des partis atteint son maximum : les candidats élus sur les listes complémentaires nationales, au moyen des voix restantes additionnées dans l'ensemble du pays, sont choisis directement par le parti. Les systèmes d'apparentements aboutissent à des résultats du même genre, surtout si l'apparentement est décidé sur le plan national. Même avec la répartition locale des restes et l'absence d'apparentements, le rôle du parti demeure très grand : l'existence du panachage et du vote préférentiel l'atténue légèrement. Mais l'influence générale des partis est si forte dans la constitution des listes, que le panachage et le vote préférentiel ont pour effet de donner à l'électeur une plus grande liberté de choix entre les candidats proposés par les partis, beaucoup plus que de permettre des candidatures libres. L'expérience prouve que la Proportionnelle aboutit à un quasi-monopole de fait au profit des partis. Le scrutin majoritaire peut entraîner des conséquences semblables, s'il est à tour unique et s'il coïncide avec le dualisme des partis suivant la règle générale. Toute candidature dissidente apporte une perturbation très grave dans le système par la dispersion des voix qu'elle provoque ; aussi les électeurs s'en détournent-ils généralement, pour bloquer leurs suffrages sur les deux partis : le phénomène de la « polarisation » joue contre les candidatures individuelles et tend à un monopole partisan. En Angleterre, les candidatures hors partis sont moins fréquentes encore que dans les régimes proportionnalistes. Seul, en définitive, le système majoritaire à deux tours permet une relative liberté de candidature s'il coïncide avec des circonscriptions étroites. Malgré tout, les candidats partisans bénéficient d'avantages considérables sur les autres.

Cependant, la structure intérieure des partis peut modifier assez profondément cet état de choses. Les partis de cadres, qui n'ont pas d'assise financière solide et vivent dans de perpétuelles difficultés d'argent, sont toujours sensibles aux candidats qui couvrent les frais de la campagne : officiellement, le parti choisit le candidat ; pratiquement, l'investiture s'obtient sans grandes difficultés. Les partis de masses, qui sont généralement des partis de gauche, ont moins de goût pour cette forme capitaliste de candidature individuelle. Leurs statuts prennent souvent des

mesures pour empêcher d'ailleurs qu'une personnalité indépendante puisse recevoir au dernier moment le patronage du parti : seuls, les membres du parti ayant un certain temps d'ancienneté peuvent être présentés par lui au suffrage des électeurs. Le système aboutit à un certain vieillissement des cadres ; mais il maintient la prépondérance des partis. Le degré de centralisation du parti exerce également une influence sur la liberté des candidatures. Dans les partis décentralisés, les candidats sont choisis à l'échelon local, par des comités qui subissent assez facilement l'ascendant des personnalités du cru ; dans les partis centralisés, où la direction nationale approuve les candidatures, l'investiture partisane s'obtient moins facilement.

Il s'agit moins, dans ces derniers cas, d'opposer la candidature personnelle à la candidature partisane, que de déterminer le degré d'initiative individuelle qui demeure à l'intérieur des candidatures. Opposer les candidatures individuelles aux candidatures partisanes est trop simpliste ; à part quelques fantaisistes qui n'ont aucune chance de succès, Personne ne s'offre jamais seul au suffrage des électeurs. Derrière un candidat, il y a toujours une organisation au moins embryonnaire pour l'appuyer dans sa campagne : comité électoral, journal, soutien financier, propagandistes et *supporters.* Le problème des candidatures hors-partis consiste à définir comment ces divers éléments peuvent être réunis en dehors du parti. L'absence de monopole partisan ne signifie pas que la liberté de candidature est à la portée de tout le monde : mais simplement que d'autres organisations que les Partis peuvent intervenir dans la lutte électorale, en considérant comme « organisations » les grandes fortunes privées (dont le rôle direct diminue dans ce domaine). Il n'est pas sûr que ces organisations soient plus ouvertes que les partis dans le choix des candidats : il n'est pas sûr que la limitation du rôle des partis et la suppression de leur monopole accroissent la liberté des électeurs et la possibilité pour des personnalités indépendantes d'affronter le scrutin.

Le problème des techniques du choix des candidats par les Partis est donc plus important, en définitive, que la mesure de leur influence dans ce domaine : il se pose d'ailleurs pour toutes les organisations susceptibles de désigner les candidats. Les procédures suivies sont généralement très proches de celles qui servent à la désignation des dirigeants du parti : comme ceux-ci se confondent souvent avec les parlementaires, la distinction des deux investitures n'est pas toujours facile. En théorie, deux

grands systèmes s'opposent : l'élection par l'ensemble des adhérents et la nomination par les comités directeurs. Pratiquement, la différence entre eux est moins grande qu'il ne paraît, parce que les assemblées d'adhérents, qui nomment les candidats, sont soumises aux mêmes manœuvres et aux mêmes pressions que les congrès où sont élus les dirigeants. Dans les partis de cadres, la désignation est faite par les comités, à huis clos : on se livre aux délices de la « cuisine électorale ». En Amérique, ce système a correspondu à la phase du caucus, qui était essentiellement une réunion de dirigeants du parti pour désigner ses candidats aux élections. Seule, la rivalité des comités locaux et des comités centraux pose alors un problème important : en France, les premiers l'emportent sur les seconds ; les caucus américains avaient également un caractère très local. Dans les partis de masses, la désignation par les adhérents est généralement la règle : mais elle peut être directe ou indirecte. La désignation directe est relativement rare : à titre d'exemple, on peut citer les *polls* de désignation qui fonctionnent dans les partis belges. Très démocratique en apparence, le système n'est pas exempt en pratique d'altérations profondes, comme le montrent les critiques soulevées dans le Parti chrétien social belge par la désignation des candidats aux élections de 1949. Le droit de proposer des candidats était reconnu au Comité national, aux comités d'arrondissements, à un groupement de trois sections locales, ou à une pétition signée par 150 membres du parti ; certains candidats ont fait présenter leurs candidatures par trois sections minuscules, groupant en tout quelques dizaines de membres. La nomination définitive et le classement des candidats étaient faits par un *poil* général des adhérents inscrits dans l'année en cours : dans certains arrondissements « on a vu des candidats organiser la chasse aux membres et faire inscrire au Parti, quelques jours avant la date de clôture des inscriptions au *poil*, des centaines d'adhérents. Certains ont même essayé d'acheter des carnets de cartes de membres en blanc[85] ». Pour éviter ces abus, on a proposé de donner une voix supplémentaire dans les *polls* aux adhérents inscrits depuis plus d'une année.

Le système des *polls* de nomination peut devenir un fondement essentiel de la communauté partisane : l'adhésion au parti a pour but de permettre de participer à la désignation des candidats aux élections. En fait, le seul élément de *membership* véritable qu'on trouve dans les partis américains consiste dans la participation aux primaires fermées, qui peuvent se rapprocher des *poils* du type belge. Mais cette technique est relativement

rare : quand la nomination des candidats demeure entre les mains des adhérents, c'est généralement d'une façon indirecte. Les candidats sont désignés par un congrès ou une assemblée composée de délégués élus par les adhérents dans les sections : telle est à peu près la procédure suivie dans les partis suisses, par exemple, où les candidatures sont décidées par l'Assemblée des délégués. Le système a été introduit aux États-Unis dans la première moitié du XIX^{e} siècle, où il s'est progressivement substitué à la technique du caucus : la nomination était faite désormais par une Convention, composée par des délégués désignés par des réunions de quartiers. Comme il n'existait aucun système d'affiliation régulier au parti, les dirigeants établissaient eux-mêmes la liste des gens convoqués à ces réunions de base : le vote s'y faisait au milieu de manœuvres et de pressions multiples, de sorte que la convention représentait beaucoup plus les chefs du parti que la masse de ses électeurs et sympathisants ; sous des apparences démocratiques, on n'était pas très éloigné du caucus. Certaines conventions sont officiellement, d'ailleurs, des réunions de délégués de comités directeurs et non de délégués d'adhérents : ainsi la convention nationale, qui assure la nomination du candidat à la présidence. En fait, beaucoup d'assemblées et de congrès n'ont pas un caractère très différent dans les partis européens : les comités directeurs des sections jouent un rôle prépondérant dans la désignation des délégués. Malgré tout, le système de l'adhésion formelle, quand il existe, apporte une limite aux manipulations et interventions des dirigeants.

Depuis le début du siècle, un système nouveau de nomination a remplacé aux Etats-Unis la technique des conventions : celui des primaires, système tout à fait original, auquel nul autre n'est réellement comparable. On pourrait le rapprocher des *poils* de désignation belges : mais ceux-ci reposent sur un mécanisme d'adhésion qui n'existe pas en Amérique. Au lieu d'une sélection des candidats par les adhérents du parti, il s'agit plutôt d'une sélection par ses électeurs ou ses sympathisants. La description des primaires est d'ailleurs très difficile, car chaque État possède sa propre réglementation dans ce domaine. En fait, il n'existe pas un système de primaires, mais des systèmes de primaires, très variés et très profondément différents les uns des autres. Dans son principe, une primaire est un pré-scrutin qui sert à la nomination des candidats d'un parti aux élections proprement dites. Généralement, on y désigne un ensemble de candidats pour des postes nombreux, non seulement politiques mais administratifs et

judiciaires, puisque l'administration et la justice locales sont largement pourvues par voie d'élection aux États-Unis. La primaire est organisée officiellement par les pouvoirs publics comme l'élection elle-même : elle se déroule généralement dans les mêmes bureaux de vote ; mais elle joue à l'intérieur de chaque parti. Pour chaque poste à pourvoir, l'électeur choisit parmi les candidats de son propre parti celui qui défendra ses couleurs aux élections.

Suivant les États, on distingue les primaires fermées et les primaires ouvertes, l'un et l'autre type étant susceptibles de nombreuses variétés. Dans les premières, les électeurs républicains seuls peuvent participer à la nomination des candidats républicains, les démocrates seuls peuvent participer à la nomination des candidats démocrates. Mais comment déterminer si tel ou tel électeur a la qualité de républicain ou de démocrate ? Le procédé le plus courant est celui de l'enrôlement. Celui-ci peut se produire au moment de la *registration* : on déclare le parti auquel on entend se rattacher pour la primaire ; on ne peut changer qu'à la *registration* suivante. Ou bien l'enrôlement a lieu à l'entrée du bureau de vote, ou l'on reçoit le *ballot* (bulletin) du parti qu'on choisit : si l'on veut modifier son affiliation pour la primaire suivante, il faut obtenir un certificat du greffier quelque temps auparavant, le délai variant de six mois à dix jours suivant les Etats. Quelques autres États imposent un test de fidélité au parti, communément appelé *challenge* : à l'entrée du bureau de vote, l'électeur demande un bulletin d'un parti. Avant de le lui remettre, on lui demande de déclarer qu'il a soutenu des candidats du parti aux dernières élections et qu'il les soutiendra aux prochaines. Dans certains États du Sud, on réclame même un engagement personnel d'appuyer le candidat du parti désigné par la primaire, de façon à assurer la défaite des indépendants. Les primaires fermées supposent ainsi que les votants avouent leur préférence pour un parti : il s'agit plus d'une nomination des candidats par les sympathisants que par les simples électeurs. L'enrôlement, et plus encore le *challenge*, se rapprochent beaucoup du mécanisme européen de l'adhésion : il leur manque cependant la cotisation régulière et surtout la participation des adhérents à la vie du parti, à l'établissement de sa hiérarchie et à la désignation de ses dirigeants. Enrôlement et *challenge* ne valent que pour les primaires et ne comportent qu'un rôle purement électoral.

Ils ne s'appliquent qu'aux primaires fermées. Dans les primaires ouvertes, le secret des préférences politiques de chacun est conservé :

aucune affiliation au parti ne se manifeste. Les électeurs reçoivent à l'entrée du bureau de vote deux bulletins, un de chaque parti : chaque *ballot* comporte la liste des candidats du parti ; l'électeur désigne par une croix ceux qu'il préfère ; mais il n'a le droit de se servir que d'un seul bulletin. Ou bien, chaque électeur ne reçoit qu'un seul bulletin, avec deux colonnes séparées pour chaque parti : il n'a le droit de se servir que d'une colonne, à peine de nullité de vote. Dans l'État de Washington, on peut cependant voter pour les « poulains » de l'un ou de l'autre parti suivant les postes à pourvoir : les candidats sont groupés par fonctions et non par partis sur le *ballot.* Enfin, le Minnesota et le Nebraska ont adopté pour la Législature d'État le système des primaires « non partisanes », utilisé plus généralement pour l'élection des juges : ici, nulle affiliation de parti n'apparaît à côté des noms des candidats ; les deux qui arrivent en tête participent seuls à l'élection proprement dite. Il ne s'agit plus en réalité d'une primaire, mais du premier tour d'un scrutin avec ballottage limité, suivant le système qui existait dans l'Allemagne impériale et dans la Belgique majoritaire.

Sous le nom général de primaires, on désigne ainsi des techniques très variées. Les primaires fermées correspondent à peu près à la nomination des candidats d'un parti par ses sympathisants ; les primaires ouvertes du type courant, à la nomination par ses électeurs. Les unes et les autres forment les termes d'une progression dont les primaires ouvertes du type Washington sont le dernier degré vers les primaires non partisanes : celles-ci ne constituent plus des désignations de candidats, mais des élections véritables. L'ensemble du système a été progressivement établi au début du XX^{e} siècle, pour briser l'influence des dirigeants des partis sur le choix des candidats. Il y a réussi dans une assez large mesure : sans doute faut-il lui attribuer le déclin actuel des « machines ». Malgré tout, l'intervention des dirigeants a été modifiée plutôt que supprimée. Qui peut être inscrit sur le *ballot* partisan officiellement imprimé par l'administration et remis à l'électeur de la primaire ? En général, le membre d'un parti qui recueille un certain nombre de signatures, variable suivant l'étendue de la circonscription. On peut lutter ainsi contre une faction dominante, au sein d'un parti, en opposant un rival à son candidat ; mais cela suppose déjà un certain embryon d'organisation, c'est-à-dire la création d'une autre faction. Le système des primaires tend moins à la liberté des candidatures vis-à-vis des dirigeants qu'au développement des factions internes et des rivalités entre groupes dirigeants. Les électeurs des primaires peuvent arbitrer ces

rivalités, mais la faible participation électorale aux primaires ôte à ce choix beaucoup de signification (fig. 42) ; d'autre part, il ne semble guère plus réel que celui des électeurs européens dans un scrutin à deux tours, car les candidats à la primaire sont pratiquement sélectionnés eux-mêmes par des groupes de dirigeants, comme en Europe. L'intervention de ceux-ci a seulement reculé d'un degré : elle ne s'exerce plus sur la nomination des candidats, mais sur le choix des « candidats à la candidature ». Le vrai problème des partis américains est aujourd'hui celui des *pré-primaires* : réunions des comités de partis pour désigner les candidats aux primaires.

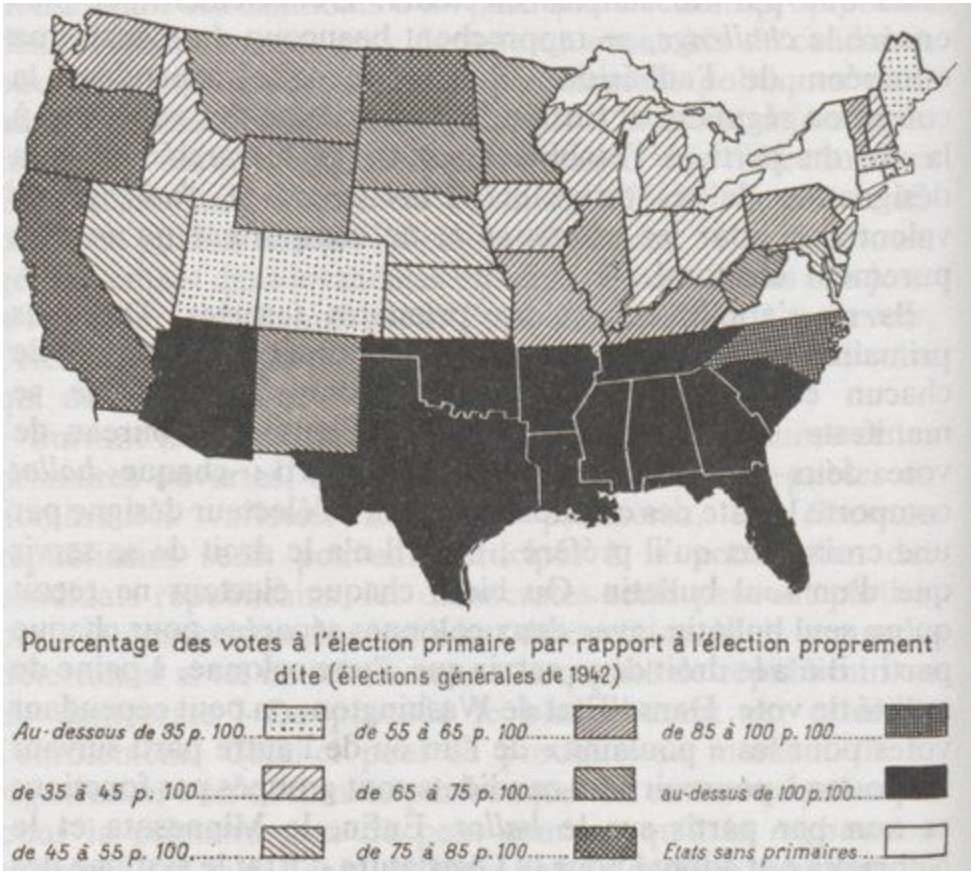


Fig. 42. Participation électorale dans les primaires américaines

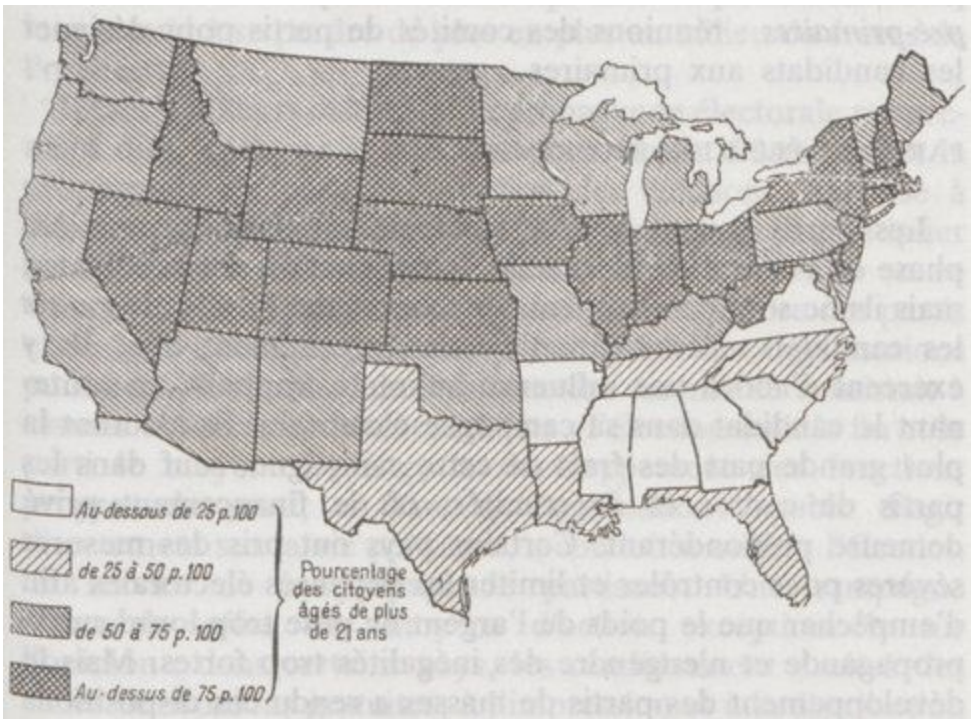


Fig. 43. *Participation électorale aux États-Unis (élection présidentielle de 1940)*

PARTIS ET ÉLECTION PROPREMENT DITE

Les partis jouent le rôle fondamental dans la première phase de l'opération électorale, la désignation des candidats ; mais ils ne sont point absents de la seconde, la sélection *entre* les candidats, c'est-à-dire l'élection proprement dite. Ils y exercent d'abord une influence indirecte, capitale, en soutenant le candidat dans sa campagne électorale. Ils assurent la plus grande part des frais de cette campagne, sauf dans les partis de cadres et de comités, où le financement privé demeure prépondérant. Certains pays ont pris des mesures sévères pour contrôler et limiter les dépenses électorales afin d'empêcher que le poids de l'argent ne pèse trop lourd sur la propagande et n'engendre des inégalités trop fortes. Mais le développement des partis de masses a rendu ces dispositions moins utiles : les plus fortes dépenses de propagande ne sont plus faites aujourd'hui par les partis conservateurs qui disposent du soutien des puissances d'argent, mais par les partis populaires, qui s'étendent sur une foule d'adhérents dont les cotisations créent un fonds de roulement très grand. Le Parti social-démocrate allemand a montré le premier cette supériorité du financement quasi public par l'impôt partisan sur le financement privé par les dons de

grosses entreprises. Le Parti travailliste britannique et les autres partis syndicaux sont arrivés à des résultats semblables ; en France, les plus grosses dépenses sont probablement faites aujourd'hui par le Parti communiste. L'intervention des partis dans la campagne permet d'ailleurs de tourner les dispositions légales qui restreignent la propagande et les frais électoraux. En France, par exemple, nul candidat n'a le droit de poser des affiches en dehors des emplacements officiels, réservés et limités : mais les partis répandent partout leurs propres affiches, qui appuient indirectement leur candidat. On pourrait comparer la campagne électorale moderne à un concerto pour instrument et orchestre : le candidat représente l'instrument, dont le son tend à se perdre de plus en plus au milieu du fracas de l'orchestre.

Il faut d'ailleurs distinguer la propagande électorale proprement dite, faite par le candidat pour tâcher d'être élu, et la propagande du parti à l'occasion des élections, qui vise à diffuser sa doctrine, à étendre son rayonnement, à multiplier ses adhérents. Une curieuse évolution s'est produite en ce domaine, qui traduit la transformation de la nature des partis et de leur rôle. Les premiers partis furent des organisations purement électorales, dont la fonction essentielle consistait à assurer le succès de leurs candidats : l'élection était la fin et le parti le moyen. Ensuite, le développement des fonctions propres du parti, en tant qu'organisation capable d'agir directement sur la vie politique, a conduit à utiliser l'élection au service de la propagande partisane. Une campagne électorale offre des moyens d'action exceptionnels sur l'opinion : dans certains pays, les candidats ont droit à des salles de réunions gratuites, à l'impression et à la distribution de leurs programmes par les services officiels, à l'utilisation de la radiodiffusion nationale, à des panneaux d'affichage, etc. D'autre part, le public se trouve dans une période de réceptivité particulière à l'égard de la politique : le terrain n'est jamais mieux préparé pour développer la virulence des microbes partisans. En poursuivant la propagande électorale de son candidat, le parti a donc progressivement développé sa propagande partisane propre. À la limite, la situation primitive a été inversée : au lieu d'utiliser les partis pour assurer le succès aux élections, on a utilisé les élections pour assurer la croissance des partis ; le parti est devenu la fin, et l'élection le moyen.

Cette évolution se traduit par la multiplication des candidatures et la modification de leur caractère. Au XIX^{e} siècle, un parti ne présentait pas

des candidats dans les circonscriptions où il n'avait aucune chance d'aboutir ; aujourd'hui, cette pratique est courante ; le Parti communiste a toujours présenté systématiquement des candidats partout. La campagne électorale prend ainsi un caractère démonstratif : il ne s'agit pas d'être élu, mais de faire connaître le parti. Cette transformation retentit sur la tactique électorale. De 1924 à 1932 inclus, la tactique appliquée par le Parti communiste français (isolement et maintien de ses candidats au second tour) était absurde au point de vue de la rentabilité électorale : elle affaiblissait les chances des candidats communistes et détournait d'eux les électeurs. Mais cette tactique permettait au parti de développer ses thèmes de propagande en pleine sûreté, elle le préservait de tout compromis et de toute compromission, elle renforçait sa cohésion interne et son influence en profondeur : elle était payante à long terme. D'une façon générale, la propagande propre du parti tend toujours à prédominer sur la propagande électorale, dans les partis de type communiste ou fasciste : même si la seconde prend parfois la première place, et si le parti s'efforce avant tout d'accroître sa représentation parlementaire, cette attitude demeure provisoire. Elle correspond à une tactique jugée plus efficace que l'autre, par rapport aux circonstances : mais le renforcement des positions parlementaires et les succès électoraux sont eux-mêmes considérés seulement comme des moyens de développer la puissance du parti, qui demeure l'élément fondamental. On pourrait ainsi distinguer les partis électoraux et les partis d'agitation permanente : les premiers seuls ont une orientation démocratique et parlementaire ; les autres se servent des institutions en place pour les détruire.

L'influence indirecte des partis sur l'élection, par le jeu de la propagande, existe toujours. Au contraire, l'intervention directe sur le choix des électeurs n'apparaît que dans certains systèmes politiques. Elle est évidente dans les régimes de parti unique où l'élection n'existe plus, les votants se bornant à plébisciter le candidat du parti. Ici, la nomination des candidats devient l'élection véritable : dans la mesure où elle est ouverte, où elle fait place à des rivalités et à des discussions, un certain élément démocratique apparaît. Dans les États américains du Sud, les primaires prennent ainsi une importance fondamentale : aussi la participation électorale y est-elle plus forte que dans le scrutin proprement dit (comparer la fig. 42 et la fig. 43) ; le jeu des factions et l'opposition des candidatures y rendent parfois factice l'unité apparente du Parti démocrate. En URSS, il faudrait pouvoir étudier

de même le mécanisme des réunions préparatoires aux élections, tenues par les syndicats, les associations de jeunesse, les sections du parti, et toutes les organisations ayant le droit de présenter des candidats, qui sont la part vivante et réelle du système électoral soviétique : malheureusement, les documents précis et concrets manquent à cet égard. Dans un régime dualiste à parti dominant, on arrive à des résultats à peu près analogues : si la disproportion des deux partis est telle qu'un d'eux est pratiquement sûr du succès, son choix d'un candidat devient l'élément essentiel de l'élection.

L'influence directe du parti se manifeste dans une deuxième hypothèse : en régime de proportionnelle avec listes bloquées et inscription des candidats dans un certain ordre, qui détermine l'élection. Soit une circonscription où le Parti socialiste a obtenu trois sièges dans les scrutins précédents. Les variations des suffrages étant relativement faibles d'une élection à une autre, le parti peut estimer que le prochain scrutin lui donnera un minimum de deux sièges et un maximum de quatre. Le candidat inscrit en tête de liste est donc sûr du succès, le second un peu moins, le troisième beaucoup moins ; le quatrième a seulement quelques espoirs ; les autres n'en ont pratiquement aucun : ils sont là pour l'honneur, pour faire nombre ; ils sont réduits à un rôle de figuration électorale. Les chances respectives des candidats sont donc déterminées par le parti ; pour le premier, elles sont presque aussi précises qu'en régime de parti unique. Il y a une intervention directe dans l'élection, qui cesse d'être un choix entre les candidats fait par les électeurs : ceux-ci fixent seulement un contingent à l'intérieur duquel le parti exerce son pouvoir de nomination des députés. Tout se passe comme si le corps électoral donnait à tel parti le droit de désigner 20 % des parlementaires, à tel autre 15 %, à tel autre 40 %, etc., ces contingents variant d'un scrutin à l'autre. Dans la proportionnelle intégrale, fonctionnant dans le cadre national, avec quotient uniforme et répartition globale des restes, la description précédente correspond exactement à la réalité. Dans les proportionnelles moins pures, qui sont les plus répandues, le schéma se modifie légèrement. Mais le droit de nomination des députés reste entier tant que les systèmes de listes bloquées demeurent en vigueur : seul, le mode de détermination des contingents est changé.

Si le vote préférentiel et le panachage sont admis, le choix des députés revient entre les mains des électeurs, d'une façon partielle : une sorte de collaboration s'établit entre eux et les partis. Dans un système de vote préférentiel intégral sans ordre d'inscription proposé par les partis, ceux-ci

perdent toute intervention directe dans l'élection. Dans un système de pseudo-vote préférentiel (lois françaises de 1946 et de 1951), où les modifications à l'ordre des listes ne sont admises que si elles dépassent la moitié des suffrages attribués au parti, celui-ci conserve ses prérogatives intactes : l'expérience montre que les mutations n'atteignent jamais cette proportion ; comme elles ne se produisent pas dans le même sens, elles sont incapables d'ailleurs d'altérer l'ordre fixé par le parti. Dans un système proportionnel à listes bloquées, le classement des candidats devient par conséquent un acte aussi important que leur désignation. Normalement, les deux devraient s'accomplir simultanément ; pratiquement, beaucoup de partis laissent les adhérents intervenir directement ou indirectement dans la désignation, mais réservent en fait le classement aux comités directeurs qui retrouvent ainsi une influence capitale. La technique des listes avec ordre imposé aux électeurs permet d'ailleurs des manœuvres très astucieuses : il suffit de mettre en mauvais rang un candidat aimé des militants, mais mal vu des dirigeants, pour calmer les premiers et satisfaire les seconds ; de même, la rétrogradation du député sortant permet de conserver le bénéfice de sa popularité auprès des électeurs, tout en l'éliminant au profit d'un candidat plus souple. La menace de rétrogradation est une arme admirable aux mains des dirigeants du parti pour réduire les parlementaires à l'obéissance.

Ces procédés illustrent la conséquence générale de l'intervention des partis dans la désignation des députés : la transformation profonde des mécanismes de l'élection, l'évolution vers un système mixte d'élection-cooptation. Le parti unique constitue son point d'aboutissement extrême : l'élection n'est plus qu'une apparence, qui masque à peine la réalité d'une cooptation presque pure. On étudie peu la cooptation, comme mécanisme de sélection des gouvernants, par rapport à l'hérédité et à l'élection, qui ont fait l'objet de recherches nombreuses. Cependant, elle prend aujourd'hui une importance qu'elle n'avait jamais connue depuis l'Empire romain. Traditionnellement, tous les dictateurs recourent à la cooptation pour tâcher d'assurer la pérennité de leur pouvoir ; pratiquement, très peu y ont réussi jusqu'au XX^{e} siècle : ou bien la cooptation s'est rapidement transformée en hérédité. Le parti unique renouvelle aujourd'hui cette technique et lui donne un caractère de régularité qu'elle n'a jamais eu : désormais, la cooptation du dictateur se fait à l'intérieur du parti, dans le noyau central qui assure sa direction suprême. En Allemagne, Hitler avait personnellement désigné ses

successeurs, dans un certain ordre, parmi le petit groupe des compagnons ; en Italie, le Grand Conseil du fascisme devait nommer en son sein l'héritier du Duce ; en URSS, la succession du chef suprême se fait pratiquement au sein du Praesidium du Parti communiste. Le système allemand est plutôt conforme au type classique de dictature personnelle ; les systèmes italien et russe introduisent un type nouveau de cooptation collective. En URSS, il a déjà fonctionné deux fois en assurant le remplacement de Lénine par Staline et la succession de celui-ci ; l'élimination de Trotski lui-même n'a pas provoqué de crise très grave au sein du régime. Il semble que le parti ait ainsi transformé la notion même de dictature : ce régime essentiellement transitoire, parce qu'il demeurait lié à la vie d'un homme, est en train de devenir un régime durable, parce qu'il repose sur une institution qui se renouvelle perpétuellement : le parti.

À l'échelon du chef suprême ou du comité central, le parti unique assure une cooptation pure. À l'échelon des parlementaires, la cooptation se colore d'une teinte électorale. Désignés par le parti, les députés sont malgré tout soumis à un suffrage populaire, pour lequel un grand déploiement de propagande et de faste est mis en œuvre. Le système rajeunit la technique du plébiscite : au lieu d'un plébiscite personnel en faveur d'un homme, il établit un plébiscite collectif en faveur d'une institution. Les députés sont choisis par le parti : mais la ratification populaire, aussi nombreuse que possible, conserve une grande importance. Ce recours au rite électoral confère au régime une apparence de légitimité démocratique : le plébiscite personnel a été utilisé par Napoléon pour concilier une restauration monarchique avec les principes officiels de la Révolution française ; le plébiscite collectif a la même signification. Les religions nouvelles transposent les cérémonies anciennes et conservent leurs lieux de pèlerinage. Ce rite prend également une signification pratique très précise ; il atteste la vanité de tout effort d'opposition, l'omnipotence d'un système qui oblige aussi parfaitement à l'obéissance unanime. Les majorités de 99,9 % prouvent l'efficacité du régime : leur caractère factice est évident, mais la perfection du mécanisme capable d'engendrer ce résultat l'est aussi. D'un autre côté, le système permet peut-être une ouverture démocratique ultérieure : ce vote artificiel habitue malgré tout à la procédure du vote les peuples qui l'ont toujours ignorée ; ces rites extérieurs apprennent les gestes de la démocratie. S'il n'avait pratiqué pendant vingt ans cette gymnastique électorale dans l'abstrait, comme on apprend les mouvements du nageur sur

la terre ferme, à plat ventre sur un escabeau, le peuple turc aurait peut-être éprouvé plus de difficultés en 1950 à se plonger dans la démocratie.

Dans un régime pluraliste, la cooptation perd sa pureté et l'élection retrouve une réalité. Mais elle n'est plus une élection pure : il s'agit d'une semi-cooptation où le rôle des électeurs est plus ou moins développé suivant le système de partis. Certes, la cooptation n'a jamais été absente des mécanismes électoraux : avant les partis, les candidatures sérieuses étaient généralement patronnées par les députés sortants qui décidaient de ne pas se représenter au suffrage de leurs électeurs. Les partis ont eu pour effet, ici encore, de substituer une cooptation collective à une cooptation individuelle. Mais ils ont également étendu le champ d'action du « patronage ». Pratiquement, dans un régime pluripartisan, le rôle des électeurs revient à choisir parmi des candidats cooptés par les partis : la cooptation constitue le premier acte de l'opération électorale, dont l'élection n'est que le second. Le système américain des primaires ne supprime pas le premier terme : il introduit simplement entre les deux une opération intermédiaire. La proportionnelle avec blocage des listes et ordre imposé n'aggrave pas sensiblement cette cooptation : elle ne fait qu'en transformer le mécanisme en le rendant plus apparent. Il est visible ici que l'électeur ne choisit pas la personne de son député, et qu'il attribue seulement un contingent de cooptation au parti : mais il ne choisit pas plus en régime majoritaire uninominal, en vérité. Il conserve l'apparence de choisir, parce qu'il vote personnellement pour X ou Y : mais X ou Y ont été cooptés par le parti, tout comme les membres de la liste et leur classement. Que X ou Y soient présentés seuls, ou mis en tête de liste, suivis de compagnons destinés à faire nombre, où est la différence ? Au fond, le seul choix personnel véritable existe dans un système majoritaire de liste avec panachage : encore demeure-t-il limité aux membres de la liste, qui sont toujours cooptés par le parti.

Les partis et la représentation de l'opinion

On ne prend pas ici le terme « représentation » dans son sens juridique. Tout est dit et l'on vient trop tard, en cette matière : les oppositions classiques du mandat impératif et du mandat représentatif, du mandat individuel et du mandat collectif, du mandat révocable et du mandat

irrévocable, sont dans tous les manuels, sinon dans toutes les mémoires. La présence du parti, qui s'insinue en tiers dans ce rapport contractuel, en transforme complètement la nature, d'ailleurs : la théorie classique de la représentation ne correspond plus à la réalité, à supposer qu'elle y ait correspondu, et qu'elle n'ait pas constitué un artifice ingénieux pour transformer en souveraineté parlementaire la souveraineté nationale, officiellement proclamée. Le mot « représentation » s'applique ici à un phénomène sociologique et non à un rapport juridique : il définit la ressemblance entre les opinions politiques de la nation et celles du Parlement. Les députés représentent leurs électeurs, non comme un mandataire représente son mandant, mais comme une photographie représente un paysage, un portrait son modèle. Le problème fondamental consiste à mesurer le degré d'exactitude de la représentation, c'est-à-dire le degré de coïncidence entre l'opinion publique et son expression parlementaire.

Dans ce domaine, l'influence des partis est considérable. Chaque système de partis constitue un cadre imposé à l'opinion, qui la forme, en même temps qu'elle la déforme. On considère généralement le système des partis existant dans un pays comme le résultat de la structure de son opinion publique. Mais l'inverse est également vrai : la structure de l'opinion publique est dans une large mesure la conséquence du système de partis, tel qu'il résulte des circonstances historiques, de l'évolution politique et d'un ensemble de facteurs complexes où le régime électoral joue un rôle prépondérant. Les rapports entre opinion et partis ne sont point à sens unique : ils constituent un tissu d'actions et de réactions réciproques, étroitement emmêlées.

LES DEUX DÉFORMATIONS DE L'OPINION

Pour mesurer l'exactitude de la représentation, on compare d'ordinaire le pourcentage des suffrages obtenus par les partis dans le pays à leur pourcentage de sièges dans les assemblées, c'est-à-dire leur dimension électorale et leur dimension parlementaire. Cette attitude reste incomplète : l'écart entre les dimensions électorale et parlementaire constitue seulement le second degré de déformation de l'opinion publique. Il se superpose à une autre déformation, moins souvent aperçue, mais plus grave peut-être : l'écart entre la répartition des suffrages et la nature véritable de l'opinion.

Car la répartition des suffrages n’est pas l’opinion publique elle-même, mais seulement un moyen de l’exprimer, entre beaucoup d’autres, qui la déforme toujours dans une certaine mesure.

La déformation du second degré, définie par l’écart entre le pourcentage des suffrages et celui des sièges, est aisément mesurable. Le système électoral joue le rôle fondamental dans ce domaine. Par définition même, la représentation proportionnelle aboutit à la déformation la plus faible : elle repose précisément sur l’idée d’une coïncidence parfaite entre la dimension électorale et la dimension parlementaire des partis. Cependant, les altérations pratiques apportées au fonctionnement de la R.P. atténuent souvent cette coïncidence. Pour qu’elle soit parfaite, il faudrait que le pays ne forme qu’une seule circonscription électorale ou que la répartition des restes soit effectuée à l’échelon national. Différentes raisons politiques poussent généralement à écarter l’une et l’autre méthode et à leur préférer des techniques moins pures. Un décalage apparaît alors entre la proportion des sièges et la proportion des voix, qui varie suivant le système adopté pour la répartition des restes, le cadre électoral, la possibilité de panachage ou d’apparentements, etc. L’écart est assez faible dans certains pays et assez grand dans d’autres. Le sens de la déformation dépend de la technique de la R.P. La méthode de la plus forte moyenne favorise les grands partis qui ont tendance à être sur-représentés, au détriment des petits, condamnés à la sous-représentation : aux élections françaises de 1946, les radicaux et apparentés ont perdu 27,2 % des suffrages qui s’étaient portés sur eux, alors que les deux plus forts partis, communistes et républicains populaires, ne perdaient respectivement que 1,9 % et 3,2 %. Au contraire, le système des plus grands restes aboutit à sur-représenter les petits partis. Les apparentements peuvent introduire des perturbations dans ce schéma. La R.P. n’est donc pas une photographie de l’opinion aussi fidèle que ses partisans l’affirment.

Malgré tout, les écarts sont infiniment moins grands que dans le régime majoritaire à un seul tour, qui réalise à cet égard le maximum d’inexactitude. On peut ici relever une tendance constante, s’il n’y a que deux partis : le parti majoritaire est sur-représenté et le parti minoritaire, sous-représenté. Le phénomène n’est pas très grave : il accentue simplement les variations d’opinion du corps électoral, comme on l’a montré. Exceptionnellement cependant, la représentation peut être complètement faussée : le parti ayant le moins grand nombre de voix

remportant le plus grand nombre de sièges, et *vice versa*. Le cas s'est produit par exemple en Angleterre en 1910 où les libéraux ont eu 275 sièges avec 43,1 % de suffrages, et les conservateurs 273 sièges avec 47 %. Il s'est renouvelé en 1929 où les travaillistes ont eu 289 sièges avec 37,5 % des voix et les conservateurs 262 avec 37,97 %. Depuis 1948, le nouveau découpage des circonscriptions, qui donne aux travaillistes beaucoup de sièges à fortes majorités et aux conservateurs beaucoup de sièges à faibles minorités, rend plus probable le renouvellement de cette anomalie : si les deux partis obtenaient un nombre égal de voix, les conservateurs auraient environ 30 sièges de plus que les travaillistes ; en fait, aux élections de 1951, les premiers ont obtenu 321 sièges avec 47,96 % des suffrages contre 295 au *Labour* avec 48,78 %. Le même phénomène s'est produit dans l'Union sud-africaine aux élections de 1948 et de 1953, où le parti nationaliste du Dr Malan a obtenu la majorité des sièges parlementaires bien qu'il eût réuni moins de suffrages que son adversaire, le Parti uni. La disparité peut donc se produire même en régime bipartiste, à cause de l'inégalité des circonscriptions : les adversaires du scrutin majoritaire à un seul tour ne manquent pas de monter ces exemples en épingle, afin d'établir l'absurdité du système ; mais ils oublient la plupart du temps de souligner qu'ils sont très exceptionnels. En régime multipartiste, l'inexactitude de la représentation entraînée par le régime majoritaire est évidemment beaucoup plus grave. Mais on n'oubliera point qu'elle tend par nature à se résorber elle-même, puisque les phénomènes de sur-représentation ou de sous-représentation qu'elle entraîne constituent précisément le moteur principal du retour au dualisme.

On estime généralement que le second tour atténue les inexactitudes du système majoritaire. Au point de vue purement numérique, cela n'est pas sûr : si l'on compare le nombre de voix obtenues par les partis au premier tour, et le nombre total de sièges qui leur revient après le second tour, on constate des disproportions considérables (fig. 44). Certes, elles restent généralement inférieures aux anomalies exceptionnelles qu'entraîne parfois le système majoritaire simple : mais elles semblent à peu près équivalentes à ses anomalies moyennes. On peut même les juger plus graves à cause de leur orientation : car l'ampleur d'un écart est moins importante que le sens dans lequel il se produit. En régime d'un seul tour combiné avec le bipartisme, si grandes que soient la sur-représentation du parti majoritaire et la sous-représentation du parti minoritaire, ni l'une ni l'autre n'altèrent

normalement le schéma général de la répartition des opinions. Avec le deuxième tour, au contraire, son dessein d'ensemble est complètement faussé : ce n'est plus le nombre respectif des suffrages obtenus par les partis en présence qui détermine le sens des écarts, mais leurs positions politiques et leurs alliances. D'une façon générale, le deuxième tour profite au centre et nuit aux extrêmes : c'est-à-dire que le premier est sur-représenté et les seconds sous-représentés. L'histoire politique de la III^{e} République française illustre bien ce principe, dont on retrouve les traces dans presque tous les régimes à deux tours : Pays-Bas, Norvège, Allemagne, etc.

Évidemment, si l'on compare le pourcentage définitif des sièges avec celui des voix obtenues au second tour, l'écart s'atténue notablement : telle est précisément la raison d'être du régime. On peut alors prétendre qu'il améliore l'exactitude de la représentation par rapport au scrutin à tour unique : mais on commet, ce faisant, une grave erreur de méthode. Car le premier tour seul donne un tableau de la répartition des voix entre les partis comparable à celui que fournissent le système majoritaire à un tour ou la représentation proportionnelle. Le second tour implique un regroupement nécessaire des suffrages qui ne permet plus de distinguer leur véritable couleur politique. Compter comme voix radicales en 1936, en France, les voix communistes reportées au second tour sur le candidat « valoisien », parce qu'il venait en tête du Front populaire, ne correspond certainement pas à la réalité. Les suffrages du second tour se groupent par tendances et non par partis : mais on quitte alors la déformation du deuxième degré, mesurée par l'écart entre la dimension électorale et la dimension parlementaire des partis, pour la déformation du premier degré, définie par la disparité entre la répartition des suffrages et la nature véritable de l'opinion publique.

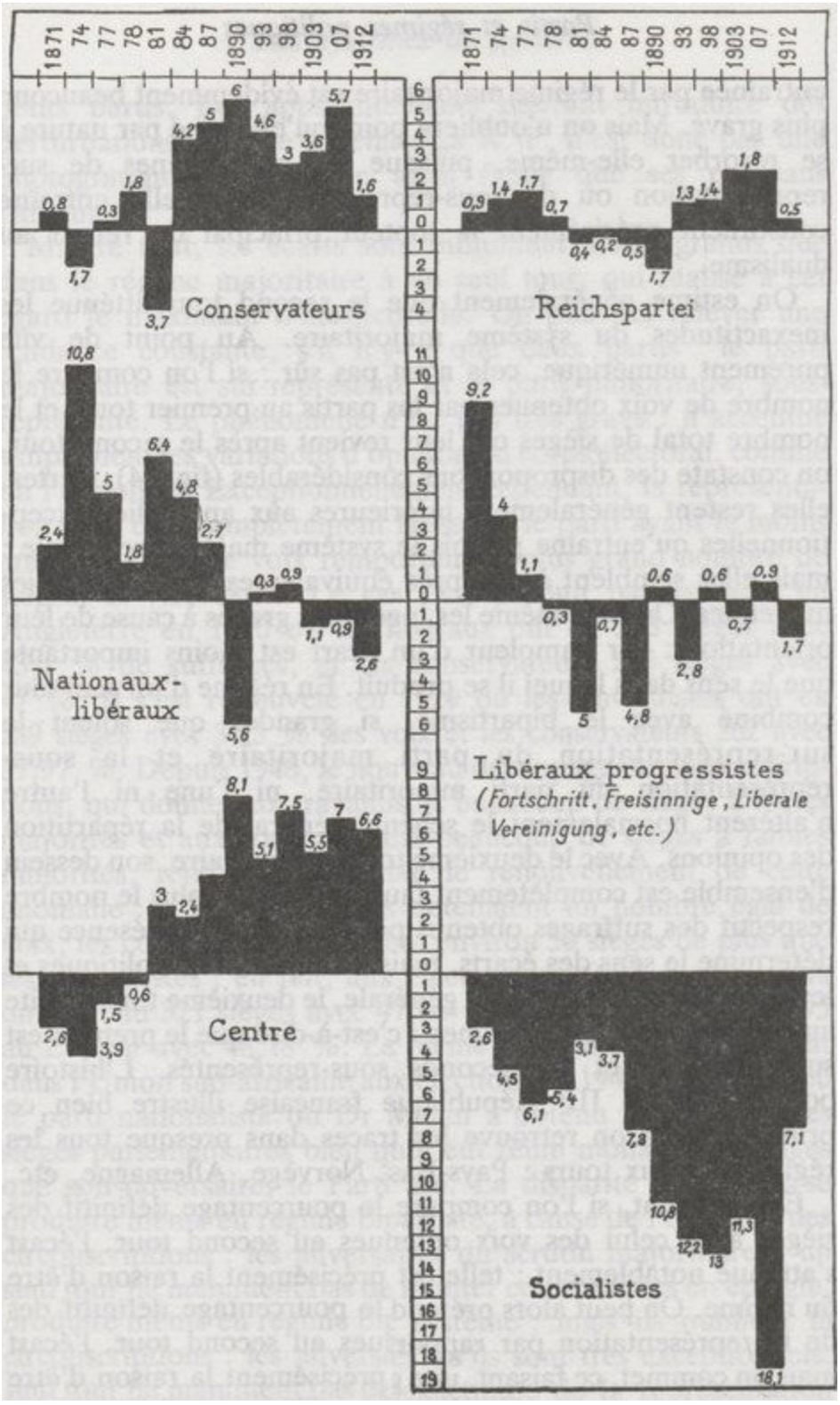


Fig. 44. *Écart entre le pourcentage des sièges et des voix en Allemagne (1871-1914).*

Dans la mesure où le vote est libre, secret, dépourvu de pressions et de manipulations qui en faussent le résultat, on admet qu'il traduit correctement l'opinion publique. Pour être générale, cette croyance n'est pas mieux fondée ; l'expression électorale de l'opinion ne coïncide pas avec l'opinion elle-même ; elle la déforme toujours plus ou moins, en des sens très variables suivant le mode de scrutin et le système de partis. Les défenseurs d'une réforme électorale calculent toujours les effets de leur système d'après la répartition des suffrages obtenus par les partis dans l'ancien mode de scrutin : telle est par exemple la méthode employée par Hermens pour établir que le régime majoritaire eût été moins funeste à l'Allemagne de Weimar que la représentation proportionnelle. Mais ces calculs sont nécessairement faux : car le premier effet d'une réforme électorale est de modifier *non seulement la répartition des sièges, mais aussi la répartition des voix.* Les électeurs ne votent pas de la même façon en régime majoritaire qu'en R.P. ; en deux tours qu'en tour unique ; en scrutin de liste qu'en scrutin uninominal. Le mécanisme de la polarisation illustre bien cette réaction du mode de scrutin sur l'opinion publique. Son analyse approfondie est difficile, parce que les réformes électorales ont souvent coïncidé avec une extension du droit de suffrage (suffrage universel, vote des femmes, etc.) ou de grands événements politiques (guerre de 1914 ou de 1939). On peut étudier cependant l'influence de l'abandon du système majoritaire au profit de la proportionnelle en Suisse, au Danemark et en Norvège. Dans ces trois pays, le changement a provoqué des scrutins à très peu d'années d'intervalle (deux ou trois ans), sans modification sensible du droit de vote ; dans les trois, la R.P. a succédé à un régime majoritaire atténué (par le second tour en Suisse et en Norvège ; par des éléments proportionnels au Danemark) ; enfin, il s'agit de nations assez calmes, où l'opinion manifeste généralement une stabilité relative. La répartition des suffrages, et non pas seulement des sièges parlementaires, entre les divers partis a été profondément modifiée par la réforme électorale : cette transformation dépend dans une certaine mesure de l'entrée en scène d'électeurs nouveaux, abandonnant leur position antérieure d'abstention ; mais elle la dépasse largement (fig. 45). Dans les trois pays, l'adoption de la R.P. diminue les suffrages du parti central et accroît ceux des extrêmes.

Il faut donc distinguer l'opinion élaborée de l'opinion brute. La première est le résultat d'un malaxage de la seconde par la propagande partisane, et

d’un moulage par le système des partis et le régime électoral. Les partis créent l’opinion publique autant qu’ils l’expriment ; ils la forment plutôt qu’ils ne la déforment : il n’y a pas écho, mais dialogue. Sans partis, il y aurait seulement des tendances vagues, instinctives, variées, dépendant du tempérament, de l’éducation, des coutumes, de la situation sociale, etc. La théorie marxiste elle-même, qui fait de l’opinion un reflet de la classe sociale, considère qu’il n’y a pas de classe sans conscience de classe : mais il n’y a pas de conscience de classe sans l’action d’un parti qui la suscite et la développe. Les minorités groupées au sein des partis, suivant l’organisation oligarchique et hiérarchique qu’on a décrite, font naître l’opinion des masses. Certes, elles ne pourraient rien sans cette base qu’on a nommée l’opinion brute : mais cette pâte inerte ne peut rien elle-même sans ce levain des partis. Ils précisent les opinions individuelles, ils les enrichissent, ils les développent. Ils les renforcent également : avant eux, les opinions sont souvent peu sûres d’elles-mêmes ; de se voir partagées par d’autres, estampillées officiellement, prises en charge par une organisation, elles acquièrent de l’autorité et de la certitude. Ils les stabilisent plus encore : sans partis, l’opinion est variable, versatile, changeante ; les éléments dans les pays nouvellement démocratisés, où les partis n’ont pas encore de fortes racines, se caractérisent par des variations considérables d’un scrutin à l’autre, qui affaiblissent le régime. Les partis tendent à cristalliser l’opinion ; ils donnent un squelette à cette chose informe et gélatineuse. Enfin, ils coagulent les opinions semblables : ils atténuent les différences individuelles, ils rabotent les originalités personnelles, pour les fondre en quelques grandes familles d’esprits. Ce travail de synthèse n’est pas le moins important : lui seul permet l’existence d’élections et d’une représentation politique, qui demeurent impossibles au milieu du fouillis inextricable des attitudes personnelles.

L’opinion publique étant ainsi dégagée de la masse des opinions privées, les partis ne cessent de l’informer constammant, de la guider, de la canaliser. Toute la campagne électorale consiste à définir une « plate-forme » susceptible d’attirer le maximum d’électeurs, en leur proposant des buts particuliers adaptés à leurs intérêts : mais ces buts particuliers ne sont qu’un aspect isolé, souvent superficiel et secondaire, de l’activité générale du parti, qui commandera son attitude parlementaire et gouvernementale. Par conséquent, le mécanisme même de l’élection tend à déformer l’opinion, suivant une technique identique à celle de certains mouvements

annexes : il s'agit d'utiliser la coïncidence entre certains objectifs spécialisés du parti et les désirs des électeurs, pour enchaîner ceux-ci à la politique générale du parti, qui déborde largement ces fins particulières. L'exemple du Parti communiste français est très typique à cet égard. En 1956, 25 % des électeurs français ont voté communiste : mais une toute petite fraction de ces 25 % adhérait réellement à la politique générale du parti. La plus grande était composée de gens fondamentalement opposés à la doctrine communiste, mais d'accord avec le parti sur quelques points particuliers : ouvriers, qui le jugeaient seul capable de défendre leur intérêt de classe ; petits et moyens paysans, qui voulaient manifester leur opposition aux gros ; métayers et fermiers dressés contre leurs propriétaires ; hommes de gauche traditionnellement habitués à voter pour le parti le plus à gauche ; patriotes poussés par les souvenirs de la Résistance et des maquis, etc. Une analyse méthodique et précise, région par région, des motifs qui poussent à voter communiste serait extrêmement intéressante. Elle confirmerait le divorce entre l'opinion publique et son expression électorale : car les 25 % d'électeurs communistes définissent sa force dans le pays et servent de base à sa représentation parlementaire. L'exemple communiste a été choisi parce qu'il est particulièrement typique : mais l'écart entre l'opinion brute et l'opinion élaborée existe pour tous les partis. Il est d'autant plus grand que le parti est plus centralisé, mieux organisé, mieux appuyé sur une doctrine complète et cohérente, qui lui permet d'agir sur l'opinion au lieu de l'enregistrer, d'encadrer les masses au lieu de les suivre.

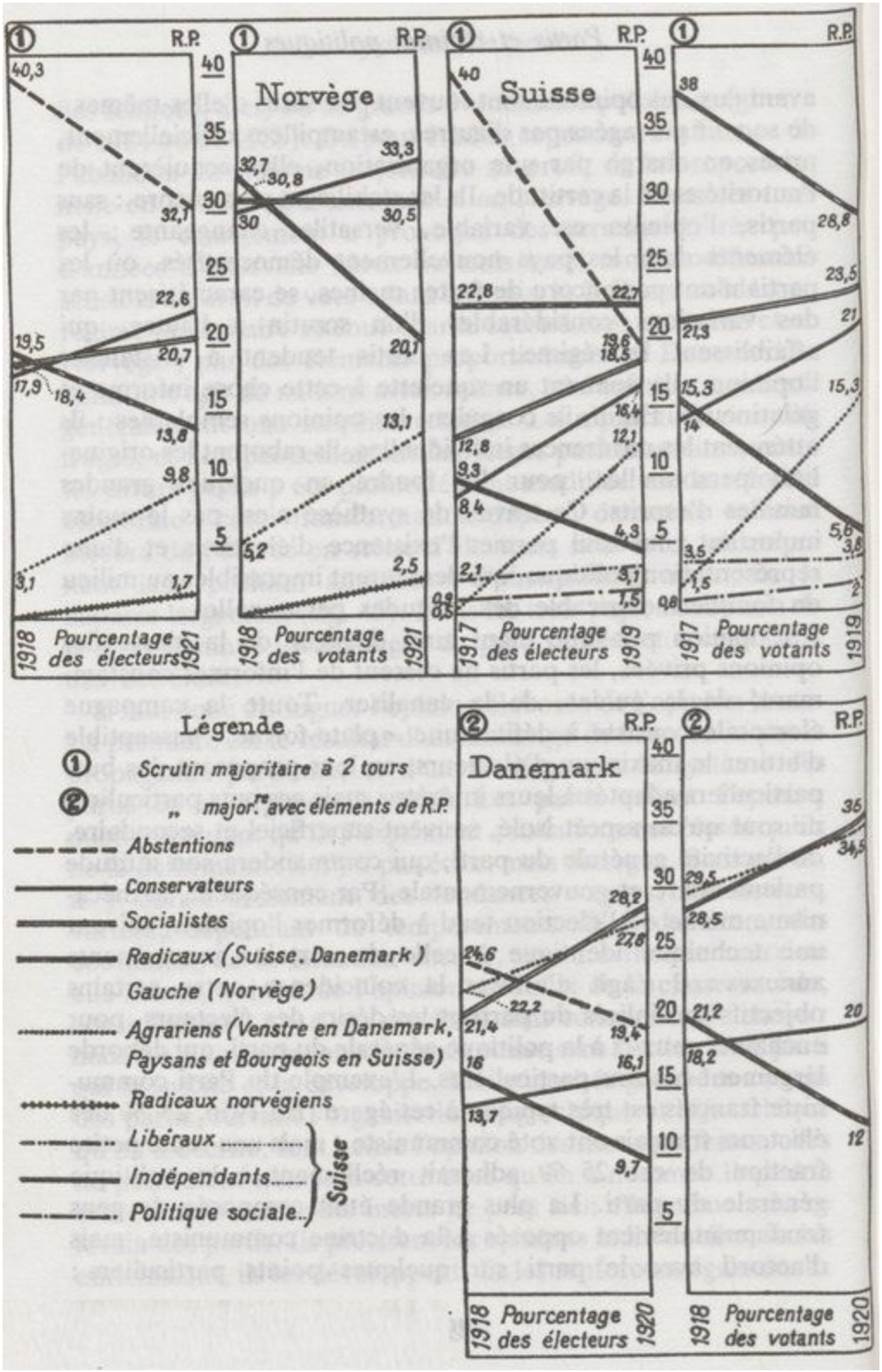


Fig. 45. *Modification des votes par une réforme électorale*

Tous ceux qui vilipendent le régime des partis dénoncent cette déformation, sans comprendre qu'elle est inévitable, qu'il s'agit moins d'une déformation que d'une formation. Ils ne voient point que l'opinion brute est insaisissable, que seule une opinion élaborée peut s'exprimer, et que le mode d'expression lui impose nécessairement un cadre qui la modifie. Des méthodes d'approche différentes permettent peut-être de cerner de plus près l'opinion brute : par exemple les techniques des sondages, les monographies, les enquêtes, etc. Sur le plan politique, le système du référendum peut aussi aboutir à une connaissance moins déformée sur un point précis ; on notera d'ailleurs que ses résultats coïncident rarement avec ceux des élections, même en matière purement gouvernementale : l'exemple du référendum belge et des élections de 1949 est typique à cet égard. De toute façon, chaque moyen d'investigation impose à l'opinion sa propre forme. Chaque système de partis, qui constitue un cadre différent où s'exprime l'opinion, engendre donc un type différent de représentation politique. L'opinion publique est l'un des facteurs du système ; mais le système, qui dépend d'autres éléments et notamment du régime électoral, est inversement l'un des facteurs de l'opinion publique. Opinion publique, régime électoral et système des partis forment ainsi trois termes interdépendants les uns des autres, dont les rapports ne sont point à sens unique, malgré la croyance courante. Souvent, l'action des deux derniers sur l'opinion n'est pas séparable. Toute modification du régime électoral tend à une modification corrélative du système de partis. À son tour, cette modification du système de partis retentit directement sur l'expression de l'opinion. On peut donc dire que toute modification du régime électoral exerce une influence indirecte sur l'expression de l'opinion. Mais certaines transformations du système de partis sont indépendantes du régime électoral : leur intervention sur la représentation se produit donc isolément.

Un exemple typique est fourni par la rupture du tripartisme français en 1947. Jusqu'alors, la collaboration du Parti communiste avec le Parti socialiste et le Mouvement républicain populaire avait établi une majorité gouvernementale de gauche, et orienté l'opinion française dans un sens progressiste ; cette alliance ressuscitait simplement le Front populaire de 1936, où la participation communiste avait les mêmes conséquences. En 1947, les ministres communistes sont chassés du gouvernement et l'accord des trois partis est rompu ; il ne se prolonge point par un soutien

communiste ; une rupture profonde se produit au contraire entre les anciens alliés. Désormais l'expression de l'opinion publique prend une autre forme : ce cordon sanitaire autour du Parti communiste la modifie en dehors de tout déplacement des suffrages, en dehors même de toute élection. Elle s'oriente vers le centre et glisse vers la droite : le Parti socialiste incline vers un réformisme de plus en plus modéré, reflet de sa participation nécessaire à des gouvernements centristes ; le Mouvement républicain populaire atténue son programme social et donne le pas au conservatisme de ses électeurs sur le progressisme de ses militants ; le Parti radical et les modérés retrouvent une influence qu'ils avaient perdue. Ces modifications des partis ne sont pas de purs phénomènes intérieurs : ils entraînent des modifications corrélatives de l'opinion élaborée (et peut-être de l'opinion brute, par réaction). Une simple ligne séparative entre les partis suffit à changer la tonalité générale de l'opinion : on pourrait faire ici de curieux rapprochements avec les expériences qui sont à la base de la psychologie de la forme.

SYSTÈMES DE PARTIS ET DÉFORMATION DE L'OPINION

Il est impossible d'appliquer ici la méthode employée pour apprécier la déformation de l'expression parlementaire de l'opinion par rapport à son expression électorale : les deux sont nettement distinctes et mesurables, ce qui permet de définir leur écart avec une grande précision. Mais l'opinion brute et l'opinion élaborée par le système de partis ne présentent pas les mêmes caractères : ce dualisme est d'ailleurs plus formel que réel. En fait, l'opinion brute n'existe pas : du moins, elle n'est pas l'objet de connaissance. On peut seulement appréhender divers types d'opinions élaborées : opinion élaborée par une monographie, par un sondage Gallup, par une élection proportionnelle ou par une élection majoritaire, par le *two-party system* ou le multipartisme, etc. Certains sont plus proches que d'autres de la réalité brute, mais nous n'en savons rien ; nous pouvons seulement avoir sur ce point des croyances ou des intuitions. La seule méthode possible pour apprécier l'influence des systèmes de partis sur la déformation de l'opinion consiste à comparer les opinions élaborées par chaque système : on peut ainsi définir les orientations différentes des diverses déformations, mais non leur degré d'inexactitude.

L’influence des systèmes de partis, et de régime électoral qui les engendre, est ainsi très nette sur la localisation géographique des opinions. Le problème se pose sous plusieurs aspects. On a déjà fait allusion à l’un d’eux en étudiant l’existence des partis locaux dans le système majoritaire à un seul tour. La tendance au bipartisme engendrée par ce régime électoral se manifestant surtout à l’intérieur des circonscriptions, il en résulte que plusieurs partis peuvent coexister dans l’ensemble du pays pourvu qu’ils ne luttent que deux par deux dans chacune de celles-ci. En conséquence, les petits partis peuvent subsister à l’échelon national parce qu’ils sont de grands partis dans certaines régions, qu’il s’agisse de partis autonomistes ou régionalistes (nationalistes irlandais, partis slovaques en Tchécoslovaquie, etc.), de futurs grands partis nationaux qui commencent à se développer dans les régions où la population leur est spécialement favorable (partis socialistes dans les villes ouvrières), ou encore d’anciens grands partis nationaux refoulés à l’échelon local par l’impitoyable processus d’élimination qu’on a décrit (Parti libéral en Grande-Bretagne, à l’heure actuelle). Mais on peut généraliser ces résultats, car la technique même du scrutin majoritaire aboutit à confier le soin de représenter totalement une région au candidat qui vient en tête de ses concurrents, sans tenir compte des suffrages recueillis par les autres : les minorités ne peuvent alors être représentées à l’échelon national que parce qu’elles sont majorités dans certaines circonscriptions. Il en résulte que le scrutin majoritaire accentue la localisation géographique des opinions : on pourrait même dire qu’il tend à faire d’une opinion nationale (c’est-à-dire répartie en fait dans l’ensemble du pays) une opinion régionale, en ne lui permettant d’être représentée que dans les portions de territoire où elle est la plus puissante. Le cas des Etats-Unis est particulièrement frappant à cet égard : il est trop connu pour qu’il soit nécessaire d’y insister.

Au contraire, la représentation proportionnelle agit dans le sens opposé : des opinions fortement enracinées localement tendent à s’élargir dans le cadre national par la possibilité d’être représentées même dans les régions où elles sont fortement minoritaires. La tendance est d’autant plus marquée que la proportionnelle est plus parfaite : la répartition des restes dans le cadre national la favorise, de même que tous les systèmes qui ont pour conséquence pratique de faire de l’ensemble du pays une circonscription unique. On peut noter ainsi, dans les pays qui ont adopté la R.P. après avoir connu le système majoritaire, une sorte de « nationalisation » progressive

des opinions et des partis. On l'a déjà signalée aux Pays-Bas ; elle est également frappante en Suisse, en Belgique, etc. De ces deux tendances — nationalisation entraînée par la R.P., localisation sous l'impulsion du système majoritaire — il est difficile de dire laquelle traduit plus exactement l'opinion publique. En fait, elles la déforment l'une et l'autre dans un sens contraire, la première en atténuant les caractères locaux d'une opinion, la seconde en les accroissant. On mesure l'importance politique du phénomène : la représentation proportionnelle tend à renforcer l'unité nationale (ou plus exactement l'uniformité nationale) ; le scrutin majoritaire aggrave les divergences locales. Les conséquences sont respectivement heureuses ou malheureuses, suivant la situation particulière de chaque parti. En France, la proportionnelle paraît avoir accentué la tendance centralisatrice et « uniformisatrice », ce qui est regrettable. En Belgique, elle atténue au contraire la rivalité des Flamands et des Wallons, qui risquerait d'être exaspérée par un retour au système majoritaire, celui-ci tendant à accentuer le caractère flamingand du Parti catholique et la tendance wallonisante des socialistes, et à transformer l'un et l'autre en partis autonomistes. Aux États-Unis, le système majoritaire renforce l'opposition du Nord et du Sud et l'organisation particulière de ce dernier.

Le problème de la localisation géographique des opinions se pose également sous un autre aspect, qu'il convient de ne pas confondre avec le précédent. Dans l'orientation politique des citoyens, interviennent toujours deux catégories de facteurs : des facteurs particuliers et locaux et des facteurs généraux. On pourrait dire également : des facteurs personnels et des facteurs idéologiques, quoique les deux distinctions soient loin de coïncider exactement. La séparation des uns et des autres est délicate, car ils sont le plus souvent mêlés étroitement de façon inconsciente : il faudrait une véritable méthode de psychanalyse sociale pour y parvenir. Quoi qu'il en soit, la question se pose de définir l'influence des systèmes de partis et des régimes électoraux sur chacun d'eux, certains développant les facteurs locaux de l'opinion au détriment des facteurs nationaux, et *vice versa.* On voit toute l'importance pratique du problème : la politique d'un Parlement est profondément différente suivant que ses membres ont été élus pour des raisons essentiellement locales ou plutôt pour leurs positions à l'égard des grands intérêts nationaux. L'opposition n'est point ici entre la proportionnelle et le régime majoritaire, mais entre le scrutin uninominal et le scrutin de liste, le premier pouvant s'accommoder de la R.P. (système du

vote transférable) et le second fonctionnant souvent dans le cadre majoritaire. En effet, le scrutin uninominal suppose une circonscription petite, où prédominent naturellement les « considérations de clocher » ; au contraire, le scrutin de liste fonctionne dans un cadre plus large, où les points de vue locaux se limitent les uns les autres, en permettant aux considérations générales de prendre une assez grande importance. Il faut ajouter également que le système uninominal, étant donné son caractère personnel, permet plus facilement les promesses individuelles, et donne une grande importance aux attaches locales du candidat, qui sera donc tout naturellement porté à borner ses regards au cadre étroit d'où il est issu ; au contraire, le scrutin de liste atténue cette influence personnelle (qui disparaît presque complètement au cas de liste bloquée), et oblige l'électeur à voter pour un parti plutôt que pour des hommes, c'est-à-dire pour une idéologie et une organisation nationale plutôt que pour des défenseurs d'intérêts locaux.

L'observation confirme les résultats de cette analyse. Il n'est pas douteux que le scrutin de liste dans le cadre départemental (qui a remplacé le scrutin uninominal d'arrondissement en France, depuis 1945) ait beaucoup contribué à élargir les horizons politiques des parlementaires et des gouvernants ; on notera que le mérite n'en revient pas au système proportionnel lui-même, comme on le croit d'ordinaire. Au contraire, le caractère très profondément local des préoccupations du Congrès américain — si souvent éloigné des responsabilités mondiales auxquelles les États-Unis doivent faire face — vient en grande partie de l'étroitesse des districts électoraux et du système uninominal qui l'implique. Cependant, d'autres facteurs interviennent, qui peuvent modifier profondément les résultats d'ensemble : notamment le degré de centralisation des partis. On peut constater que l'Angleterre, malgré son attachement au scrutin uninominal et aux petites circonscriptions, ne présente pas les défauts habituels du localisme. Sans doute, cette particularité s'explique-t-elle par la conjonction du système des deux partis et de la centralisation de chacun d'eux : à cause du premier, il est extrêmement difficile à un candidat d'affronter le combat en franc-tireur en dehors des grandes formations traditionnelles ; à cause de la seconde, la désignation du dit candidat est fortement soumise à l'action de la direction centrale du parti, ce qui lui enlève beaucoup de son optique locale. Le deuxième facteur est sans doute plus important que le premier, comme le prouve l'exemple américain, où la

décentralisation des partis maintient leur orientation locale malgré le dualisme.

La répartition géographique des opinions dépend donc largement du système de partis et du régime électoral, que ces éléments agissent de concert ou séparément : on peut dire la même chose de leur répartition politique. L'analyse du phénomène de la polarisation, celle de l'évolution des dimensions parlementaires des partis et surtout celle de l'influence des réformes électorales sur la répartition des suffrages, ont déjà montré quelques aspects de la déformation de l'opinion publique en ce domaine. On les complètera par des remarques fragmentaires. La première concerne les abstentions : sauf dans les dictatures à parti unique, où l'on obtient des participations électorales proches de 100 %, le nombre des abstentions est toujours important. Leur pourcentage atteint normalement plus de 10 % du corps électoral, et très souvent plus de 20 %. Aux États-Unis, il est très supérieur, se situant en général entre 40 et 50 % des citoyens en âge de voter, pour l'élection présidentielle, et descendant très au-dessous dans certains États. Dans plusieurs États du Sud, la proportion d'abstentions a été supérieure à 80 % ; en Caroline du Sud elle a dépassé 90 % (fig. 43). Ainsi, la répartition des suffrages ne coïncide jamais avec la répartition des opinions : entre les deux, il reste un vide, correspondant aux abstentions. Or, celles-ci varient suivant les systèmes de partis. Elles paraissent atteindre leur maximum dans un régime dualiste à parti dominant, où l'élection est quasi automatique : ainsi s'explique la faible participation électorale dans les Etats américains du Sud. Au contraire, leur niveau minimum semble correspondre à un régime dualiste où les deux partis sont en position d'équilibre : car tout suffrage prend alors une grande valeur. Dans un système de partis multiples, tempéré par des alliances électorales, tel qu'il résulte du scrutin majoritaire à deux tours, les résultats sont à peu près analogues au second tour à celui d'un régime à tour unique : au premier, le nombre des abstentions est généralement plus élevé. Si l'un des partis domine nettement et que la victoire lui soit acquise d'avance, le pourcentage de votants devient très faible, comme dans un système à tour unique : on peut rapprocher à cet égard la Suisse d'avant 1919 des États américains du Sud ; la proportion des abstentions se situait entre 43,2 et 47,5 %, de 1902 à 1911 ; en 1914, elle atteignait même 53,6 %. En régime proportionnel, il semble qu'on aboutisse à des résultats intermédiaires : les conclusions sont d'ailleurs difficiles, car l'adoption de la R.P. a

généralement coïncidé avec celle du suffrage universel ou du vote des femmes, ce qui fausse les comparaisons à l'intérieur d'un même pays. Elles ne sont guère possibles qu'en Suisse, en Norvège et au Danemark (fig. 45).

Le problème des divisions de l'opinion publique est beaucoup plus important. L'analyse du nombre des partis a montré que celles-ci ne trouvaient pas seulement leur source dans des séparations naturelles entre les citoyens, mais également dans des facteurs extérieurs, dont le régime électoral demeure le plus puissant. Dans cette mesure, les divisions politiques constituent un cadre imposé de l'extérieur à l'opinion publique plutôt qu'un reflet des diversités existant à l'intérieur de celle-ci. Le bipartisme, issu du scrutin majoritaire à un tour, a pour effet de supprimer les séparations secondaires de l'opinion et de la coaguler autour de deux grandes tendances rivales : au contraire, le multipartisme favorise le développement des nuances de l'opinion, en permettant à chacune de s'incarner dans un parti séparé. On en conclut généralement que le système multipartisan assure une représentation plus fidèle. Les choses sont peut-être moins simples. Il n'est pas sûr que la complexité des opinions qui résulte de la proportionnelle, à la fois par son effet multiplicateur et l'indépendance réciproque qu'elle donne aux partis, corresponde mieux à la réalité que la simplification engendrée par le bipartisme et le système majoritaire : on a noté que l'opinion publique paraît avoir une tendance profonde à se diviser en deux grandes fractions rivales, à l'intérieur desquelles on retrouve de multiples nuances, mais dont les limites extérieures sont assez nettes. Le tort d'un système dualiste serait ainsi de tendre à effacer les divergences secondaires qui existent à l'intérieur de chaque « famille spirituelle » ; mais il aurait tout de même le mérite essentiel de traduire correctement leur antagonisme général. Au contraire, un système de partis multiples et indépendants, tel qu'il résulte de la proportionnelle, présenterait le grave défaut de faire complètement disparaître ce clivage fondamental de l'opinion et d'accentuer exagérément les oppositions de détails. En définitive, un système de partis multiples corrigé par des alliances, tel que l'engendre un régime majoritaire à deux tours, présenterait un certain avantage en permettant à la fois — par le jeu des accords du second tour — de traduire le dualisme de base en même temps que les oppositions secondaires à l'intérieur de chaque groupe. Notons d'ailleurs qu'un système bipartiste aboutirait au même résultat, dans

la mesure où chaque parti conserverait une structure souple, permettant la naissance et la cohabitation de « fractions » diverses.

Un autre aspect du problème concerne l'amplitude des oppositions d'opinion ; on y relève des confusions analogues. On dit couramment que le multipartisme a le mérite de réduire cette amplitude, en dissolvant les grandes oppositions en plusieurs fractions, au lieu que le bipartisme pur et simple aboutit au système des deux « blocs », c'est-à-dire à une opposition maximale : c'est confondre les différences numériques des représentations au sein du Parlement avec la profondeur des divergences politiques. En réalité, les effets respectifs du multipartisme et du système dualiste sont diamétralement opposés à cette croyance courante. Holcombe a justement noté dans son article de l'*Encyclopaedia of Social Sciences* que les partis tendent à se ressembler dans un régime bipartiste, sans s'étendre d'ailleurs sur les facteurs de ce rapprochement. Ils sont assez faciles à définir. Raisonnons sur un exemple précis, celui de l'Angleterre actuelle, et négligeons le Parti libéral qui n'y présente plus d'importance. Qui décidera de la victoire du Parti conservateur ou du Parti travailliste aux élections ? Non pas leurs partisans fanatiques qui voteront naturellement pour eux, quoi qu'ils fassent, faute de pouvoir apporter leur suffrage à un parti situé plus à droite ou plus à gauche : mais les deux ou trois millions d'Anglais modérés, situés politiquement au centre, qui votent tantôt conservateur, tantôt travailliste. Pour conquérir leurs suffrages, le Parti conservateur sera forcé d'atténuer son conservatisme et le *Labour* son socialisme, pour prendre l'un et l'autre un ton calme, une allure rassurante. L'un et l'autre vont devoir faire des politiques nettement orientées vers le centre, donc profondément ressemblantes : on aboutit à ce paradoxe que le centre influence toute la vie parlementaire dans ce pays où précisément le système électoral empêche la formation d'un parti du centre. Le résultat est l'évident affaiblissement de l'amplitude des oppositions politiques. Le mythe des « deux blocs », si vivace en France, ne correspond pas à la réalité. Peut-être faudrait-il distinguer, cependant, entre la propagande du parti au moment des élections et son action gouvernementale : la première est relativement modérée, pour conquérir les électeurs « flottants », situés au centre ; la seconde l'est moins, pour satisfaire les militants, plus extrémistes. On aboutirait à une exception très nette par rapport à la tendance générale des partis à être plus tempérés dans l'exercice du pouvoir que dans leurs plates-formes électorales : on verrait apparaître une notion de démagogie à

rebours, dont les partis communistes fourniraient d'autres exemples dans leur propagande. Malgré tout, la vocation majoritaire de chacun des deux partis atténue naturellement l'écart entre ses promesses et ses actes et limite sa démagogie, fût-elle en sens contraire des autres.

Dans un système de partis multiples et indépendants, correspondant à la représentation proportionnelle, les résultats sont inverses. Chaque parti ne peut normalement y augmenter sa représentation qu'aux dépens de ses voisins immédiats : en France, les communistes aux dépens des socialistes ; les républicains populaires aux dépens des modérés, des radicaux, ou des RPF, etc. Chacun s'efforce donc de souligner les différences de détail qui l'opposent au plus proche de ses rivaux, au lieu de mettre en lumière leurs ressemblances profondes : le résultat sera l'aggravation des divisions politiques et l'amplification des oppositions. Cette exaspération des rivalités entre partis voisins semble coïncider avec une « extrémisation » globale de l'opinion, les partis de gauche subissant l'attraction du plus à gauche et les partis de droite l'attraction du plus à droite. À l'intérieur de chaque groupe, chacun fait une surenchère sur ses voisins. Sous la III^{e} République, le phénomène était d'ailleurs plus sensible à gauche qu'à droite, parce que la droite avait mauvaise conscience, étant formée d'anciens opposants au régime ou d'anciens hommes de gauche repoussés vers le conservatisme par suite du sinistrisme : la volonté de tous les partis du centre de paraître « à gauche » était très symptomatique à cet égard. Mais l'extrémisation se manifeste malgré tout à l'intérieur de la droite : on y vilipende toujours les « modérés » et les transfuges ; à partir de 1934, on y a visiblement subi l'attraction du fascisme ; en 1945-1946, la démagogie du « libéralisme économique » a pesé lourdement sur le Parti radical et même sur une fraction du MRP. Cette extrémisation de l'opinion paraît avoir été moins développée dans d'autres pays : elle semble correspondre malgré tout à une tendance générale. Dans la mesure où elle se manifeste, l'opinion se trouve orientée dans une direction opposée à celle qu'elle prend en régime bipartisan : elle subit une pression centrifuge, au lieu d'une pression centripète. Les nécessités gouvernementales limitent cette poussée centrifuge : mais elles permettent également aux partis extrêmes, qui ne participent pas au pouvoir, de conserver leur attitude démagogique et intransigeante, qui pèse sur les partis centristes à cause de la menace électorale. Le gouvernement est donc toujours défavorisé par le processus d'extrémisation.

Si des alliances nées du second tour viennent corriger l'effet de la multiplicité, ce processus ne disparaît point : les alliances électorales tendant toujours à être dominées par le parti le plus extrême. Malgré tout, le jeu de bascule du parti centriste permet une certaine atténuation des rivalités : il amortit l'opposition générale des deux blocs. Mais cette action sédative s'accompagne d'une certaine confusion : parmi les élus du centre, les uns triomphent grâce à l'appui de la droite, les autres grâce à l'appui de la gauche. À cause de cette technique de la « chauve-souris », les partis centristes tendent perpétuellement à être écartelés entre deux attirances contraires : les crises de conscience de leurs députés divergents les poussent tantôt vers une politique conservatrice, tantôt vers une politique progressive : l'exemple du Parti radical sous la III^{e} République illustre bien ce mécanisme. En définitive, les rivalités sont moins amorties que rendues très instables : les oppositions prennent un caractère alternatif qui ne correspond à aucune variation réelle de l'opinion publique. Quel caractère représentatif peuvent avoir d'ailleurs ces députés composites, qui sont un lieu géométrique d'opinions contraires ? Pour que la représentation soit moins déformée, il faut que le parti central demeure très souple, partagé en fractions opposées, correspondant à l'opposition des suffrages qui se sont portés sur lui : sinon sa cohésion introduit un élément d'unité factice dans le corps électoral : l'amplitude des oppositions n'est pas atténuée mais faussée. On notera d'autre part que le second tour et les alliances ne font pas obstacle à l'aggravation des divisions politiques entre partis voisins, qui cherchent à accentuer leurs différences pour attirer la clientèle qui flotte entre eux : le mécanisme des désistements les rend au contraire plus fructueux, qui permet à celui des alliés qui passe en tête de monopoliser la représentation.

La structure intérieure des partis exerce également une influence profonde sur l'amplitude des oppositions. Les partis homogènes, centralisés et totalitaires, introduisent dans l'opinion publique des séparations irréductibles qui ne se trouvent pas dans la réalité. En France, par exemple, la nature du Parti communiste le met absolument à l'écart de tous les autres : mais les électeurs communistes ne sont point si différents de leurs concitoyens. Quand on parle du communisme comme d'un « séparatisme », il faut distinguer entre le parti lui-même et la fraction d'opinion qu'il représente : l'expression est juste pour le premier, mais non pour la seconde. L'isolement du parti fausse donc la représentation de l'opinion

française. En fait, la majorité de celle-ci penche aujourd'hui vers la gauche, comme en 1936 : en additionnant les électeurs communistes, les électeurs socialistes, et ceux des électeurs radicaux et républicains populaires qui sont réellement progressistes, on réunit plus de la moitié du pays. Mais la nature du Parti communiste, qui l'empêche de collaborer avec les autres et qui force à maintenir la rupture du tripartisme accomplie en 1947, ne permet pas à cette opinion majoritaire progressiste de se traduire sur le plan parlementaire et gouvernemental[86]. Cette nature introduit une coupure radicale au sein de la gauche, qui la paralyse complètement. À cause de ce rideau de fer intérieur, l'ensemble de la politique française penche vers la droite, ce qui ne correspond pas à l'opinion publique. Tout se passe comme si les suffrages de gauche qui se portent sur le Parti communiste étaient stérilisés : car les députés communistes sont « hors-jeu ». Ils peuvent troubler la partie, mais non point y entrer, sauf exception : la représentation nationale est donc complètement faussée. Le rétablissement du tripartisme ou la naissance d'un nouveau Front populaire ne la rendrait pas plus exacte, car le rôle révolutionnaire et dissolvant du Parti communiste au sein d'une telle alliance ne correspondrait pas au réformisme et à la fidélité au régime de ses électeurs. L'opinion serait déformée dans un autre sens : mais elle resterait déformée.

Cet exemple conduit à examiner le problème fondamental de la coïncidence entre l'opinion publique et la majorité gouvernementale, coïncidence qui définit le régime démocratique. À cet égard, une distinction doit être établie entre les majorités « imposées » et les majorités « libres ». Lorsque la répartition des sièges entre les partis est telle que nulle équivoque ne peut subsister sur la majorité, de sorte que celle-ci échappe à l'action des députés et aux intrigues parlementaires, il y a majorité « imposée ». Au contraire, lorsque plusieurs partis ont un nombre de voix à peu près équivalent, aucun d'eux n'étant capable de gouverner seul, la formation de la majorité dépend largement de la volonté des députés et des états-majors partisans, l'opinion publique n'intervenant pas directement en la matière : il y a donc « majorité libre ». Le premier cas correspond à la notion traditionnelle de démocratie ; le second aboutit à un mélange de démocratie et d'oligarchie, où le peuple est seulement appelé par son vote à déterminer les pourcentages respectifs d'influence des états-majors partisans. Le système des partis joue dans ce domaine un rôle de premier plan, qu'on peut caractériser dans la formule suivante : le bipartisme tend à

une majorité imposée par l'opinion ; le système des partis multiples et indépendants, à une majorité libre ; le système des partis multiples et dépendants, à une majorité semi-libre.

Qu'on regarde une élection anglaise : au lendemain du scrutin, on sait qui prendra le pouvoir, on connaît la majorité sans aucun doute possible ; un parti forme le gouvernement, l'autre l'opposition. Le mécanisme n'a été faussé que pendant la période 1918-1935, à cause du tripartisme provisoire que le régime électoral a lui-même détruit, ou pendant les guerres à cause des gouvernements d'union nationale : il s'agit d'hypothèses exceptionnelles. En temps normal, dans tous les pays où le scrutin majoritaire a engendré le bipartisme, la majorité gouvernementale est imposée au Parlement par l'opinion publique. Le régime la déforme légèrement en l'accroissant artificiellement : il ne la fausse pas. Le système des partis joue à peu près le rôle d'un verre grossissant, qui permet de rendre plus claire la séparation de la majorité et de l'opposition. Comparons avec un système de partis multiples et indépendants, résultat de la représentation proportionnelle, par exemple celui de la France avant 1951 : toutes les majorités sont possibles, ou presque. On pouvait concevoir dans l'Assemblée de 1946-1951 :

1° une majorité du centre (SFIO, MRP, radicaux et quelques modérés) qui a gouverné en fait depuis le 6 mai 1947, sous des noms divers ;

2° une majorité tripartiste, analogue à celle qui existait sous les deux Constituantes (communistes, SFIO, MRP) qui a gouverné jusqu'au 6 mai 1947 ;

3° une majorité de Front populaire à la mode de 1936 (communistes, SFIO et quelques radicaux et républicains populaires « progressistes ») ;

4° une majorité modérée allant de l'extrême droite jusqu'à la SFIO (en incluant même quelques socialistes, nuance Ramadier) ;

5° une majorité d'Union nationale anti communiste, comprenant tous les partis à l'exclusion du PC ;

6° une majorité d'Union sacrée à la mode de 1914 enfin, englobant l'unanimité de la Chambre.

Le choix entre ces six combinaisons ne dépendant pas du corps électoral, mais seulement du jeu parlementaire, le rôle du peuple consistant seulement à modifier le nombre des combinaisons et le caractère plus ou moins probable de certaines d'entre elles, suivant le pourcentage de sièges attribués à chaque parti. Des phénomènes semblables s'observent dans la

plupart des États proportionnalistes, sauf dans le cas exceptionnel où un parti obtient la majorité absolue des sièges.

Dans un système de partis multiples et dépendants, engendré par le scrutin à deux tours, la détermination de la majorité est moins libre, à cause des alliances électorales que les partis sont obligés de contracter. Mais celles-ci ne se traduisent pas nécessairement sur le plan gouvernemental ; elles tendent même à s'y défaire par une divergence naturelle. L'exemple français entre 1928 et 1939 montre que la possibilité de combinaisons parlementaires reste grande. Si, dans la plupart des autres pays qui ont pratiqué le système des deux tours avant la guerre de 1914, les majorités furent généralement plus stables et plus conformes aux indications du scrutin, il n'en reste pas moins que celui-ci même est toujours fortement influencé par le jeu des alliances, qui demeure assez libre : par exemple, la fin de l'isolement du Parti communiste en France, en 1936, et son entrée dans la coalition de gauche, a profondément modifié l'équilibre de la majorité ; son éviction de l'accord tripartiste a fait de même en 1947. On reste très loin du système des majorités imposées engendré par le bipartisme : on peut seulement parler de majorités « semi-libres ».

Les partis et la structure du gouvernement

Le développement des partis a fait éclater les cadres des vieilles classifications politiques inspirées d'Aristote ou de Montesquieu. L'opposition classique du régime parlementaire, du régime présidentiel et du régime d'assemblée ne peut plus constituer désormais le pivot du droit constitutionnel moderne. Le parti unique rapprochait profondément la Turquie kemaliste, la Russie soviétique et l'Allemagne hitlérienne, bien que la première ressemblât à un régime d'assemblée, la seconde à un régime semi-parlementaire, la troisième à un régime semi-présidentiel. Malgré leur attachement commun au parlementarisme, la Grande-Bretagne et ses dominions, régis par le bipartisme, restent profondément séparés des systèmes continentaux, soumis au multipartisme, et plus proches à certains égards des États-Unis, malgré leur nature présidentielle. En fait, la distinction du parti unique, du bipartisme et du multipartisme tend à devenir la classification fondamentale des régimes contemporains.

Mais son importance risque d'entraîner des confusions. Si le nombre des partis est un élément capital de la structure gouvernementale, d'autres ne doivent pas être négligés à son profit. La comparaison de l'Angleterre et des États-Unis illustre bien le rôle de la structure intérieure des partis, la centralisation anglaise s'opposant nettement à la décentralisation américaine. De même, les différences proprement politiques entre l'URSS et la Turquie d'avant 1950 reposent essentiellement sur la nature totalitaire et homogène du Parti communiste et la nature hétérogène et spécialisée du Parti républicain du peuple. L'opposition des partis rigides de la IV^{e} République française et des partis souples de la III^{e} est trop souvent rappelée pour qu'il soit utile d'y insister. La force respective des partis exerce une influence non moins profonde : l'existence d'un parti dominant peut transformer la nature d'un régime, comme on le voit dans certains États américains ou dans la Suisse d'avant 1914. Bien plus : un simple changement de majorité entraîne parfois des conséquences identiques. Si la majorité du Congrès et la présidence des États-Unis sont occupées par le même parti, la séparation des pouvoirs officielle est très atténuée ; si des partis différents les détiennent, elle est fortement accentuée. L'influence des partis conduit à admettre une relativité des structures gouvernementales, qui peuvent être modifiées par la seule évolution du rapport des forces politiques à l'intérieur du pays : on est loin de la rigidité des cadres constitutionnels classiques.

LES PARTIS ET LA SÉPARATION DES POUVOIRS

Le degré de séparation des pouvoirs dépend beaucoup plus du système de partis que des dispositions prévues par les Constitutions. Ainsi, le parti unique entraîne une concentration des pouvoirs très étroite, même si les textes établissent officiellement une séparation plus ou moins accentuée : le parti cimente fortement les uns aux autres les divers organes gouvernementaux. Son rôle n'est pas différent dans un système pluraliste, mais seulement moins accentué. La rivalité des partis affaiblit les liens que chacun pourrait établir entre le Parlement et le gouvernement : la séparation constitutionnelle des pouvoirs retrouve donc une certaine efficacité ; elle peut même se doubler d'une séparation partisane, qui vient de la spécialisation de chaque parti dans une fonction déterminée. Le *two-party system* et le multipartisme aboutissent dans ce domaine à des résultats

radicalement différents. L'influence des partis sur la séparation des pouvoirs ne dépend pas seulement de leur nombre, mais de leur structure interne, et même de leurs dimensions respectives : une armature faible et décentralisée renforce généralement la séparation, sauf cas exceptionnels ; les changements de majorité peuvent la modifier profondément, en certaines circonstances. Chacun de ces facteurs agit d'une façon différente en régime parlementaire, en régime présidentiel ou en régime d'assemblée. La séparation réelle des pouvoirs est donc le résultat d'une combinaison entre le système des partis et le cadre constitutionnel.

Dans l'ensemble, le dualisme des partis tend à la concentration des pouvoirs. Un seul parti possède la majorité absolue dans le Parlement ; un seul parti occupe tous les sièges dans le gouvernement : ce parti établit un lien très puissant entre l'un et l'autre. Officiellement, la Grande-Bretagne est soumise à un régime parlementaire, c'est-à-dire à un régime de séparation des pouvoirs atténué, le Cabinet et les Chambres restant spécialisés chacun dans une tâche précise (pouvoir exécutif pour le premier, pouvoir législatif pour les secondes), mais possédant des moyens d'action réciproques leur permettant d'influer l'un sur l'autre (commission d'enquête, question, motion de censure et vote de défiance pour le Parlement ; pouvoir de dissolution pour le gouvernement). Pratiquement, l'existence d'un parti gouvernemental majoritaire transforme de fond en comble ce schéma juridique. Ce parti réunit en lui les prérogatives essentielles du législatif et de l'exécutif. Les postes gouvernementaux sont aux mains de ses dirigeants, qui appliquent sa doctrine et son programme, tel qu'il est contenu dans sa « plate-forme » électorale ; les textes de lois sont préparés par les bureaux d'études du parti, déposés en son nom par un député du parti sur le bureau des Chambres, votés par le groupe parlementaire du parti, appliqués par le gouvernement du parti. Parlement et gouvernement ressemblent à deux machines animées par un même moteur : le parti. Le régime n'est pas tellement différent, sous cet angle, du système de parti unique. Dans ce dernier, exécutif et législatif, parlement et gouvernement, sont des façades constitutionnelles : le parti seul exerce la réalité du pouvoir. Dans le système dualiste, le caractère factice des organes officiels s'atténue : la présence d'un parti d'opposition confère notamment aux débats parlementaires une importance très grande. Certes leur issue ne peut faire de doute : si le parti majoritaire veut faire triompher son point de vue, il le peut toujours, du fait de sa majorité ; mais l'obligation de subir le

feu roulant des critiques de l'opposition peut le conduire à réfléchir et à atténuer la rigueur de ses projets, à cause de l'influence électorale des débats, dont la publicité est grande. La facticité gouvernementale est plus poussée : le cabinet se calque à peu près sur l'état-major du parti vainqueur ; souvent, l'influence respective des divers ministres sur les décisions communes est déterminée par leur position au sein du parti plutôt que par l'importance de leurs fonctions au sein du gouvernement (comme dans les régimes à parti unique). Parti unique et dualisme diffèrent radicalement quant à la limitation du pouvoir et à la présence d'une opposition ; ils demeurent très proches quant à la séparation des pouvoirs, ou plutôt quant à leur concentration.

Cependant, le degré de cette concentration et son existence même dépendent assez largement de la structure constitutionnelle : système parlementaire et système présidentiel s'opposent ici d'une façon assez sensible. Le premier établit officiellement une séparation des pouvoirs très atténuée ; le second correspond au contraire à un isolement absolu du gouvernement et du Parlement, confinés chacun dans leurs fonctions respectives et incapables d'agir efficacement l'un sur l'autre. Ainsi, le régime parlementaire superpose une certaine concentration des pouvoirs à la concentration née du bipartisme ; le régime présidentiel lui oppose au contraire une séparation rigide. Dans le premier cas, système constitutionnel et système de partis convergent dans une certaine mesure ; dans le second, ils divergent nettement. La concentration qu'engendre le dualisme sera donc naturellement plus forte en régime parlementaire, où elle est accélérée, qu'en régime présidentiel, où elle est freinée. Mais cette analyse schématique demeure trop formelle : la réalité est plus nuancée. En régime présidentiel, les rapports entre les pouvoirs sont totalement différents suivant que la majorité du Parlement et la présidence sont détenues par un même parti ou par des partis différents. Si les dates d'élections et les durées de mandats coïncident, la première hypothèse est évidemment la plus fréquente : il serait anormal que les électeurs votent en même temps pour un parti au Parlement et pour son rival à la présidence. La personnalité du candidat présidentiel et son prestige individuel pourraient exceptionnellement aboutir à ce résultat, surtout si l'armature des partis et leur cohésion doctrinale restent faibles : aux États-Unis, les électeurs votent parfois « démocrate » pour les législatures et le gouverneur de l'État, et « républicain » pour le Congrès et le président, ou inversement ; une

disparité entre les deux derniers votes ne serait donc pas absurde. On pourrait d'ailleurs en trouver deux exemples, en 1877 et en 1917 : mais ni l'un ni l'autre ne sont très nets. En 1877, les élections à la Chambre des représentants confirmèrent la majorité démocrate de 1875, alors que la présidence passait au républicain Hayes : mais celui-ci devait son succès à un artifice de la loi électorale, ayant obtenu 250 000 voix de moins que son rival Tilden ; de plus, la majorité du Sénat demeurait républicaine. En 1917, la majorité du Sénat resta démocrate, comme le président ; à la Chambre des représentants, les démocrates perdirent la majorité, mais sans qu'elle revienne aux républicains, par suite de l'arbitrage de petits partis. Le plus souvent, la disparité entre la présidence et le Parlement résulte du décalage des élections : le président étant renouvelé tous les quatre ans et le Congrès par moitié tous les deux ans, la majorité peut changer au cours d'un scrutin intermédiaire, au milieu d'un mandat présidentiel. En fait, cette hypothèse a été réalisée huit fois dans l'histoire des États-Unis : en 1875, 1883, 1891, 1895, 1911, 1919, 1931 et 1947.

Si le même parti occupe à la fois la présidence et la majorité des deux assemblées, il efface presque entièrement la séparation constitutionnelle des pouvoirs. La différence entre le régime présidentiel et le régime parlementaire s'estompe, en fait, malgré leur distinction juridique. On est très proche du système anglais ; on le serait du moins si l'armature souple des partis américains n'affaiblissait la concentration des pouvoirs réalisée par le parti majoritaire. Au contraire, si la présidence et le Parlement sont chacun aux mains d'un parti différent, la séparation des pouvoirs officielle est aggravée par la rivalité des partis qui lui superpose une seconde séparation. Le dualisme accroît ici la division des pouvoirs au lieu de l'atténuer : si les partis américains étaient centralisés et hiérarchisés comme les partis britanniques, la séparation serait si profonde qu'elle entraînerait une paralysie presque totale du régime. Un simple changement dans la dimension respective des partis aboutit à transformer de fond en comble la nature même du régime politique. Parler dans l'abstrait de la séparation des pouvoirs aux États-Unis et de son caractère plus ou moins tranché n'a aucun sens. En réalité, la république nord-américaine est soumise à deux régimes différents, suivant la répartition des sièges au Congrès : si la présidence et la majorité du Congrès coïncident, il s'agit d'une concentration des pouvoirs assez poussée ; sinon, d'une séparation des pouvoirs tranchée. Encore l'absence d'homogénéité des partis affaiblit-elle

cette différence ; si la structure des partis américains se transformait dans le sens d'une armature plus forte et d'une centralisation plus développée, comme le réclament beaucoup d'esprits avertis, il faudrait sans doute modifier le système des renouvellements partiels et assurer la coïncidence des mandats, à moins de provoquer des crises gouvernementales très graves.

La technique même du régime parlementaire l'empêche de subir cet écartèlement entre la majorité et le gouvernement, puisqu'elle fait nécessairement du second le reflet de la première. Mais elle le laisse vulnérable à une autre disparité, qui peut se réaliser aussi en régime présidentiel : l'opposition entre la majorité des deux chambres. Plusieurs fois réalisée aux États-Unis (notamment en 1875-1879, 1883-1889, 1891-1893, 1911-1913), celle-ci est plus fréquente encore dans les régimes parlementaires européens. À l'origine, en effet, la Chambre haute était conçue comme moyen d'atténuer l'évolution démocratique de la Chambre basse. Une évolution à peu près générale a lentement affaibli ce caractère primitif : malgré tout, les différences de recrutement ou de durée des mandats entraînent souvent une différence politique entre les deux assemblées. Celle-ci atténue la concentration des pouvoirs réalisée par le parti majoritaire, soit qu'elle l'oblige à s'entendre avec son rival pour former un gouvernement accepté par les deux chambres, soit qu'elle limite sa liberté d'action, à cause de l'opposition de la Chambre haute où il reste minoritaire. Une séparation des pouvoirs d'un type nouveau tend à s'établir, dont la ligne de démarcation ne passe point entre le Parlement et le gouvernement, mais à l'intérieur même du premier, l'une des chambres formant avec le gouvernement une véritable unité politique dressée contre l'autre assemblée. On pourrait multiplier les exemples d'une telle situation : en Scandinavie, la rivalité de la Chambre aristocratique et de la Chambre populaire a coïncidé avec l'établissement progressif du régime parlementaire à la fin du XIX^{e} siècle ; en Grande-Bretagne, le grand conflit de 1906-1911 s'est terminé par la prééminence de la Chambre des communes. Plus près de nous, la lutte du Sénat français contre la majorité du Front populaire, en 1936-1938, est particulièrement typique ; on en rapprochera la rivalité entre le Sénat australien et la Chambre des représentants qui a entraîné la dissolution de 1951. Généralement, la division du pouvoir qui résulte de cette différence des deux chambres est beaucoup moins grave que celle engendrée par la disparité de la présidence

et de la majorité parlementaire : car la Constitution prévoit d'ordinaire des moyens de résoudre le conflit, qui aboutissent le plus souvent à assurer la victoire de la Chambre populaire. D'autre part, les pouvoirs de la Chambre haute tendent à s'atténuer dans les régimes parlementaires : presque partout, elle n'a plus que la possibilité de retarder les décisions de la Chambre basse, non de les empêcher complètement. Dans le système présidentiel américain, cependant, les conflits entre les deux assemblées pourraient être irréductibles, si la décentralisation et l'hétérogénéité des partis n'atténuaient l'opposition des deux majorités.

La structure intérieure des partis exerce donc une influence fondamentale sur le degré de séparation ou de concentration des pouvoirs. En régime parlementaire, la cohésion et la discipline du parti majoritaire renforcent évidemment la concentration. Si l'unité de vote est rigoureuse, si les fractions internes sont réduites à l'impuissance ou à l'obéissance, le Parlement devient une Chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales, qui s'identifient elles-mêmes avec les décisions partisanes. Cet enregistrement donne lieu à un débat très libre, où le parti minoritaire peut exprimer son opposition : mais celle-ci demeure platonique. Au contraire, si la discipline des votes est moins stricte, la majorité gouvernementale devient moins assurée ; le parti au pouvoir doit tenir compte des rivalités entre ses propres fractions, qui peuvent compromettre sa position parlementaire ; le prestige des Chambres se renforce et la séparation des pouvoirs renaît dans une certaine mesure. Ici encore, le simple changement de majorité peut modifier la nature du régime. En Angleterre, par exemple, la discipline, la centralisation et la cohésion sont plus poussées dans le Parti travailliste que dans le Parti conservateur ; par conséquent, la concentration des pouvoirs est plus grande quand le *Labour* a la majorité, plus faible quand les conservateurs la détiennent. Au XIX^{e} siècle, où l'armature des partis britanniques était moins forte qu'aujourd'hui, la séparation des pouvoirs était moins atténuée par le bipartisme : ainsi s'expliquent les descriptions classiques du parlementarisme anglais, régime d'équilibre entre le législatif et l'exécutif, système des *checks and balances*, que la méconnaissance de l'évolution des structures partisanes conserve en honneur aujourd'hui.

Dans un régime présidentiel, l'organisation interne des partis joue un rôle à peu près analogue : mais son influence est très variable suivant que le même parti réunit la présidence et la majorité parlementaire, ou qu'elles

sont séparées. Une armature forte, centralisée et disciplinée, supprime évidemment toute séparation des pouvoirs en cas de coïncidence entre la présidence et la majorité parlementaire ; elle l'aggrave au contraire, jusqu'à conduire à des conflits insolubles et à une paralysie du gouvernement, en cas de disparité entre les deux. Au contraire, une armature faible et décentralisée, se traduisant par l'absence d'unité de vote, affaiblit la concentration des pouvoirs dans le premier cas et rend moins grave leur séparation dans le second. Aux États-Unis, l'image d'un président s'appuyant sur un parti majoritaire au Congrès pour gouverner avec la même liberté qu'un Premier britannique est tout à fait fausse : le président doit toujours compter avec les divisions de son propre parti. Chaque sénateur et chaque représentant demeure très libre vis-à-vis de son groupe parlementaire : les votes sont aussi bigarrés dans les partis américains que dans le Parti radical-socialiste français sous la III^{e} République. Un président démocrate a toujours contre lui certains parlementaires démocrates ; de même un président républicain n'est jamais soutenu par tous les membres républicains du Congrès. Par contre, chacun peut trouver des appuis au sein du parti adverse. Il en résulte que l'opposition est beaucoup moins tranchée, en pratique, entre les cas de coïncidence de la majorité parlementaire et de la présidence, et les cas de disparité : dans la première hypothèse, la décentralisation et l'hétérogénéité du parti majoritaire diminuent l'autorité présidentielle et la concentration des pouvoirs ; dans la seconde, elles affaiblissent la rivalité du président et du Congrès et empêchent la paralysie de la machine gouvernementale. Le régime américain se situe ainsi dans une zone intermédiaire entre la séparation et la concentration, se rapprochant de la première dans les périodes exceptionnelles où Parlement et présidence sont détenus par des partis différents, s'en éloignant beaucoup plus en temps normal : dans les deux cas, le prestige personnel du président modifie le degré de séparation ou de concentration.

En régime présidentiel comme en régime parlementaire, mais plus encore dans le second que dans le premier, l'importance de la majorité détenue par le parti gouvernemental influe également sur la séparation des pouvoirs. Si elle est forte, l'autorité du parti est grande à l'intérieur du Parlement : il n'est pas gêné par l'opposition ; il peut s'affirmer le représentant de la volonté du pays. S'il ne dispose au contraire que d'une marge très petite par rapport à son rival (comme le Parti travailliste aux Communes, après les élections de 1950), sa position morale dans la nation est moins assurée, de

même que sa position matérielle dans l'Assemblée : il suffit que plusieurs de ses députés soient absents pour que l'opposition l'emporte sur lui dans les scrutins. Le Parlement retrouve donc son importance et la séparation des pouvoirs renaît. La tactique d'épuisement inaugurée par les conservateurs en mars 1951, qui obligeait à des séances de nuit successives pour fatiguer les députés travaillistes, tenus à une présence constante par peur d'un vote de surprise, illustre bien cette situation. Cependant, l'adoption de la technique française du « boîtier », qui permet le vote des absents, suffirait à renforcer la position parlementaire du parti faiblement majoritaire et à rétablir une forte concentration des pouvoirs en sa faveur. Il ne semble pas en effet que l'étroitesse de sa majorité dans le pays suffise à limiter ses prérogatives : la nationalisation de l'acier accomplie par le Parti travailliste après les élections de 1950 en est une preuve. La force parlementaire importe toujours beaucoup plus que la force réelle dans le pays : le fait que le Parti travailliste n'avait obtenu en 1945 que 48,7 % des suffrages était complètement effacé par les 390 sièges qu'il détenait aux Communes : l'opinion elle-même le considérait comme fortement majoritaire.

Les effets du multipartisme sont à peu près symétriques. D'une façon générale, il tend à la séparation des pouvoirs. Il laisse jouer librement la séparation constitutionnelle, tout d'abord. En régime parlementaire, le gouvernement doit s'appuyer sur une coalition de partis associés : leur alliance est toujours fragile, et les intrigues ne cessent de se nouer dans les couloirs des assemblées, pour dissocier la combinaison présente et lui en substituer une nouvelle. Le « jeu parlementaire », presque absent du *two parties system*, prend ici sa force et sa signification ; les Chambres retrouvent leur liberté vis-à-vis du gouvernement ; elles cessent d'être confinées dans un rôle d'enregistrement mêlé de protestations platoniques de l'opposition. Les moyens d'action réciproques du Parlement et du gouvernement, factices dans le régime dualiste, retrouvent ici leur signification. On peut parler d'équilibre des pouvoirs et du système de *checks and balances*, symbolisés par la symétrie du vote de défiance qui permet au Parlement de renverser le gouvernement, et de la dissolution qui permet au gouvernement de renvoyer le Parlement devant ses électeurs. Parmi ces moyens d'action, certains subissent d'ailleurs l'influence directe du système de parti. Vis-à-vis du gouvernement, les Parlements multipartisans utilisent de préférence la technique de l'interpellation, alors que les Parlements bipartisans emploient plutôt celle de la question : la

différence est révélatrice. En régime dualiste, le vote de confiance est quasi automatique et perd toute signification réelle : l'assemblée en est réduite à des questions non sanctionnées pour exercer son contrôle. En régime de multipartisme, le vote de confiance risque à tout moment de mettre en péril l'existence du gouvernement : d'où l'importance de l'interpellation, qui se termine par un scrutin.

Le multipartisme tend parfois à superposer une seconde séparation des pouvoirs à celle qui résulte de la Constitution ou de la nature des institutions. La séparation classique des pouvoirs repose sur une distinction des fonctions de l'État définies par leur nature juridique : le Parlement fait des lois, actes à portée générale ; le gouvernement les applique par des mesures individuelles. En face d'elle, on peut concevoir une séparation des pouvoirs basée sur une distinction des attributions matérielles de l'État : financières, économiques, sociales, policières, judiciaires, éducatives, militaires, diplomatiques, etc. En regroupant les différents ministères par secteurs homogènes, une classification horizontale des activités étatiques peut s'établir : par exemple, on opposera le secteur économique (industrie, commerce, agriculture, marine marchande, finances publiques), le secteur social (prise en charge des risques sociaux, des économiquement faibles, des classes défavorisées, etc. : secteur « égalisateur »), le secteur de l'ordre public (police et justice), le secteur de l'influence idéologique (enseignement, éducation, propagande, contrôle des arts et des lettres, etc.) ; le secteur diplomatique (affaires étrangères et armée). Dans un régime parlementaire multipartisan, cette séparation horizontale des pouvoirs s'ajoute quelquefois à leur séparation verticale traditionnelle. Chaque parti associé au gouvernement tend à réclamer un secteur d'activité bien défini qui le rapproche de sa clientèle électorale ou lui permette de développer sa stratégie politique.

Cette spécialisation n'existe pas toujours. Au contraire, certaines combinaisons gouvernementales pratiquent la tactique de la neutralisation : on confie des départements complémentaires à des partis rivaux, pour atténuer la politique de chaque ministre par celle de son voisin, qui lui est opposée ; ou bien, un ministre est doublé par un sous-secrétaire d'État pris dans un autre parti, qui le surveille et le limite. Parfois, la spécialisation est très embryonnaire : sous la III^{e} République, le Parti radical se réservait généralement l'Intérieur et moins souvent l'Éducation nationale. Mais elle peut être poussée très loin : au temps du tripartisme en France, chaque

associé contrôlait un secteur homogène de la vie nationale. La discipline rigide des partis et leur isolement électoral aboutissaient d'ailleurs à faire prédominer nettement la solidarité partisane sur la solidarité gouvernementale. Dans ces conditions, le conseil des ministres ressemblait à une Diète, où les ambassadeurs de chaque parti tâchaient d'aboutir à un compromis : souvent, les conseils importants étaient précédés de réunions séparées des ministres de chaque parti pour déterminer la ligne à suivre en commun. La séparation horizontale des pouvoirs a rarement été poussée aussi loin. On voit qu'elle dépend beaucoup de la structure intérieure des partis associés : en système de partis décentralisés, souples, et peu disciplinés, l'individualisme des députés se reflète dans l'individualisme des ministres, et s'oppose à la division en secteurs. Un système de partis rigides ou centralisés s'y prête mieux, au contraire : en France, l'affaiblissement de la discipline au sein du MRP et du Parti socialiste, à partir de 1947, et l'entrée dans la majorité du Parti radical, à structure très faible, a beaucoup atténué la séparation horizontale. La dimension respective des partis alliés est également très importante : une véritable séparation des secteurs suppose une certaine égalité entre eux. La séparation horizontale des pouvoirs constitue l'une des formes de coalition gouvernementale en système de multipartisme, mais non la seule : au contraire, l'aggravation de la séparation verticale classique est un phénomène général.

En régime présidentiel, la dernière seule peut évidemment se produire, le gouvernement ne reflétant point les divisions des assemblées. Aucun parti majoritaire n'établit un pont entre le Parlement et l'Exécutif, par-dessus l'isolement qui résulte de la nature des institutions. L'autorité du président sur son propre parti ne suffit plus à aligner les chambres sur sa politique : car ce parti reste minoritaire. Cependant la séparation des pouvoirs demeure moins grande qu'en régime bipartisan, dans l'hypothèse où la présidence et la majorité parlementaire ne sont pas réunies au profit du même parti. Car le président n'a plus en face de lui une majorité parlementaire homogène opposée à sa politique, mais une majorité parlementaire hétérogène composée de plusieurs partis qu'on peut essayer de dissocier. La différence de situation est plus sensible encore au point de vue de l'autorité gouvernementale qu'au point de vue de la séparation des pouvoirs.

LES PARTIS ET L'AUTORITÉ GOUVERNEMENTALE

L’unicité de parti renforce évidemment l’autorité du gouvernement : les assemblées font figure d’un parlement-croupion, où l’acclamation bien réglée remplace les débats : au plus ceux-ci se bornent-ils à des critiques techniques de détail, formulées par les députés à l’égard de tel ou tel ministre, sans jamais mettre en cause la politique générale du gouvernement (le système est assez développé en URSS). En pratique, une apparence démocratique et parlementaire masque une dictature rigide. Encore faut-il tenir compte de la structure du parti unique et de la place véritable qu’il tient dans l’État. Un parti non totalitaire peut permettre le développement d’une opposition limitée et introduire un élément d’assouplissement dans la dictature. Un parti non intégré complètement dans l’État peut constituer lui-même une force opposante : quelquefois, les partis uniques fascistes se sont dressés contre le conservatisme du régime et ont dû subir des épurations et des *capitis diminutio* sévères. D’un autre côté, certains sont en dehors du gouvernement et Pratiquement impuissants ; par exemple l’Union nationale portugaise, dont l’activité est très faible. Ces réserves mises à Part, le parti unique a certainement constitué le moyen employé pour conserver les formes extérieures d’un régime démocratique à pouvoirs équilibrés et gouvernement limité, pendant qu’on lui substituait un régime autoritaire à gouvernement omnipotent. Il constitue l’incarnation historique actuelle de cette technique du bernard-l’ermite, qui consiste à vider un régime politique de toute réalité et de toute substance, à n’en conserver que l’apparence extérieure, semblable à une coquille vide, et à installer à l’intérieur un système tout différent : ainsi, au XVIII^{e} et au XIX^{e} siècle, la séparation progressive du cabinet ministériel et du roi avait-elle permis aux vieilles monarchies absolues de se transformer en démocraties parlementaires.

Pour n’avoir point réalisé une transformation aussi radicale, le dualisme a, lui aussi, renforcé l’autorité du gouvernement, mais sans détruire le cadre démocratique. On a vu qu’il tend à substituer une concentration des pouvoirs à leur séparation formelle ; mais cette concentration se fait au profit du gouvernement et au détriment du Parlement. Le parti devient un moyen d’assurer la domination du premier sur le second car le gouvernement est entre les mains des chefs du parti, auxquels sont subordonnés les députés qui forment la majorité du Parlement. La hiérarchie intérieure du parti se projette, en quelque sorte, sur la structure des pouvoirs publics. Dans le gouvernement, la solidarité partisane devient le support et le ciment de la solidarité ministérielle ; dans les rapports entre

le cabinet et les assemblées, l'autorité sur les élus des dirigeants suprêmes du parti établit une subordination du Parlement au gouvernement. Ainsi, un auteur libéral, M. Ramsay Muir, a-t-il pu parler d'une « dictature du cabinet ». La hiérarchie intérieure du parti n'est d'ailleurs pas le seul moyen de développer le prestige et l'autorité du gouvernement : le dualisme entraîne également une transformation radicale des moyens d'action réciproques entre pouvoirs, qui caractérisent le régime parlementaire. Les moyens d'action du Parlement sur le gouvernement perdent leur importance ou leur signification propre. La motion de censure ou le vote de défiance, qui permettent théoriquement aux assemblées de renverser le cabinet, ne peuvent plus aboutir à ce résultat, à moins de votes de surprise si l'écart entre la majorité et la minorité est faible : mais ceux-ci mêmes conservent toujours un caractère exceptionnel. Cette hypothèse mise à part, seuls la faiblesse ou le relâchement de la discipline à l'intérieur du parti gouvernemental permettent au Parlement de retrouver ses prérogatives et de renverser le cabinet. Certes, l'exercice du pouvoir introduit toujours des divisions au sein du parti qui l'assume ; elle avive la lutte des fractions intérieures et l'opposition entre les modérés et les intransigeants : mais ces dissensions ne vont presque jamais jusqu'à la rupture. Au maximum, on voit certains députés du parti majoritaire s'abstenir (et plus rarement voter contre) lors d'un scrutin de confiance, pour manifester leur désaccord avec la fraction dirigeante, dans la mesure où l'écart est suffisant entre la majorité et la minorité pour que cette manifestation de mauvaise humeur demeure inoffensive. Le gouvernement utilise souvent la question de confiance comme une arme pour ramener la discipline dans son propre parti : il oblige l'opposition intérieure à céder en la mettant au pied du mur et en la menaçant d'expulsion.

Le droit de dissolution donne à cette arme beaucoup d'efficacité. Si le gouvernement renvoie les députés devant leurs électeurs à la suite d'une scission dans le parti majoritaire, les réfractaires risqueront fort d'être écrasés aux nouvelles élections : en présentant contre eux des candidats orthodoxes, la direction du parti gouvernemental les mettra en fâcheuse posture, dans un scrutin à tour unique. Ainsi, les traditionnels moyens d'action entre le Parlement et le gouvernement se transforment en moyens d'action du gouvernement sur son propre parti. Il se produit une sorte de chassé-croisé : la hiérarchie intérieure du parti majoritaire devient un lien entre les pouvoirs publics ; les liens officiels entre les pouvoirs publics

renforcent la hiérarchie intérieure du parti majoritaire. Mais la modification présente un caractère unilatéral : seuls les moyens d'action du Parlement sur le gouvernement sont privés d'efficacité ou détournés complètement de leur sens primitif, jusqu'à devenir des armes permettant au cabinet de ramener à la discipline des parlementaires récalcitrants. Les moyens d'action du gouvernement sur le Parlement sont modifiés dans leur technique, mais non dans leur résultat : ils demeurent des procédés de pression sur les assemblées. L'usage de la dissolution, qu'on vient de décrire, demeure conforme à son objectif général : affermir la stabilité gouvernementale en limitant les crises ministérielles par la menace de nouvelles élections ; assurer l'arbitrage du corps électoral en cas de conflit profond entre l'exécutif et le législatif. Que le cabinet pose la question de confiance pour amener à résipiscence les réfractaires de son propre parti ou pour maintenir plusieurs partis au sein d'une coalition gouvernementale, il part toujours d'une même idée : renforcer sa position parlementaire. Qu'il prononce la dissolution pour tâcher de faire battre par le corps électoral les dissidents chassés de son parti ou les anciens alliés sortis de la coalition, il a toujours pour but de crever, par une chirurgie brutale, un abcès qui ne permet plus de gouverner efficacement.

Ainsi, le dualisme des partis rompt l'équilibre des pouvoirs prévu par la théorie parlementaire, non seulement en créant un nouveau moyen d'action du gouvernement sur le Parlement, très efficace, tiré de la hiérarchie interne du parti majoritaire, mais également en paralysant ou en détournant au profit du cabinet les classiques moyens d'action du Parlement sur le gouvernement, tout en conservant à peine modifiés ceux du second sur le premier. Cette description vaut seulement dans la mesure où le parti majoritaire possède une cohésion suffisante. S'il n'est qu'une agglomération de personnalités assez indépendantes les unes des autres, le pouvoir des chefs du parti sur ses élus s'affaiblit, c'est-à-dire le pouvoir des ministres sur leur majorité parlementaire. Si la discipline de vote est la règle dans le parti majoritaire, le gouvernement vit tranquille, attentif seulement à prévenir les oppositions intérieures et les menaces de scissions ; s'il n'y a point une discipline semblable, les mécanismes qu'on a décrit ne jouent plus : la hiérarchie partisane devient plus théorique que pratique, et incapable par conséquent de conférer au gouvernement une autorité réelle sur l'Assemblée. Dans celle-ci, l'opposition peut espérer dissocier la majorité en se livrant au petit jeu des débauchages individuels ; les intrigues

de sérail retrouvent leur importance et le Parlement son prestige. Il ne s'agit plus seulement, pour le parti minoritaire, de mener un pur combat de propagande en vue des élections futures, sans nulle chance d'efficacité plus proche à cause de la solidité gouvernementale : celle-ci n'est plus si grande et l'espoir d'un renversement de majorité n'est plus illusoire. Mais l'évolution générale des partis aussi bien que la logique du système électoral majoritaire (qui sert de base au bipartisme) paraissent aller précisément dans le sens d'un renforcement des structures partisanes, donc de l'autorité gouvernementale.

Dans une certaine mesure, cet accroissement est compensé par une dépendance du gouvernement vis-à-vis des militants du parti majoritaire et des organismes qui expriment leur volonté. Le cabinet travailliste dépend plus du congrès des *Trade-Unions* que de la Chambre des communes. En régime dualiste, le ministère ne peut pratiquement pas être renversé par le Parlement, mais il peut l'être par une assemblée de partisans. Ces faits sont exacts : mais on en tire souvent des conséquences exagérées, car l'évolution des partis tend à y restreindre progressivement la démocratie intérieure et la liberté d'action des militants, comme on l'a vu. Les dirigeants possèdent des moyens d'action de plus en plus efficaces sur les congrès, qui leur permettent généralement de conserver leur leadership sans trop de difficultés. Quand ils occupent le gouvernement, d'ailleurs, ces moyens d'action sont puissamment renforcés par le prestige du pouvoir, par les avantages qu'il permet de distribuer aux récalcitrants pour aider à les convaincre, par la menace de voir compromise la position majoritaire du parti. Un désaveu des dirigeants par le congrès du parti entraînerait leur retrait du gouvernement ; ce retrait rendrait assez difficile la reconstitution d'un cabinet appuyé sur le même parti ; cette difficulté ouvrirait la voie à la dissolution ; une dissolution faite en de telles circonstances, où le parti majoritaire serait forcé d'avouer son impuissance à gouverner à cause de ses divisions intérieures, risquerait fort de se traduire par sa défaite. Cet argument est très fort : répété sous des formes diverses par les dirigeants du parti, il suffit généralement à leur assurer une majorité dans les congrès. Au plus, ceux-ci se terminent-ils par des remaniements partiels du ministère : les chutes du gouvernement provoquées par un congrès partisan sont rares en régime dualiste. Pour être réel, l'affaiblissement de l'autorité gouvernementale par l'action des militants du parti demeure limitée.

En régime présidentiel, le schéma précédent subit quelques altérations, si le même parti détient la présidence et la majorité parlementaire ; il est complètement bouleversé dans l'hypothèse contraire. Dans le premier cas, le parti établit un lien entre le gouvernement et les assemblées, comme en régime parlementaire : le leadership du président sur le parti majoritaire lui confère une autorité sur le Parlement ; une hiérarchie partisane renforce l'autorité gouvernementale. Mais les moyens d'action classique entre l'exécutif et le législatif n'existant pas dans ce régime, ils ne peuvent être affectés par le dualisme des partis : on ne trouve donc point un affaiblissement des prérogatives du Parlement sur le gouvernement, combiné avec le maintien des prérogatives du second sur le premier ; l'effet du bipartisme est plus limité. Si la majorité parlementaire et la présidence sont détenues par des partis différents, cet effet se trouve complètement inversé : le dualisme assure une majorité parlementaire homogène qui permet aux assemblées de se dresser avec efficacité contre le pouvoir présidentiel et de le limiter d'une façon importante. La séparation des pouvoirs coïncide avec la diminution des prérogatives gouvernementales. Leur degré d'affaiblissement dépend du degré de cohésion du parti majoritaire et de sa discipline intérieure, ces facteurs jouant toujours dans le sens opposé à celui qu'on a décrit plus haut : plus le parti majoritaire est discipliné, plus sa puissance d'opposition à la présidence est forte et plus l'autorité gouvernementale s'affaiblit. Au contraire, un parti majoritaire hétérogène et indiscipliné offrant plus de liberté de manœuvre et de possibilité d'intrigues à son adversaire, renforce la position de la présidence quand elle appartient au parti opposé, et l'affaiblit dans le cas contraire, comme le montre l'exemple américain.

La faible structure interne des partis rapproche ainsi le dualisme du multipartisme. Les conséquences de ce dernier système sont très différentes suivant la nature des institutions politiques : le multipartisme affaiblit le gouvernement en régime parlementaire, mais le renforce plutôt en régime présidentiel. L'exemple de la France, comparée à l'Angleterre, illustre bien le premier phénomène. L'absence de parti majoritaire oblige à y former des cabinets hétérogènes reposant sur une coalition, ou des cabinets minoritaires bénéficiant du soutien parlementaire de partis voisins. Les premiers sont perpétuellement écartelés entre les attirances contraires de leurs membres : car la solidarité partisane se dresse ici contre la solidarité gouvernementale au lieu de la renforcer. L'opposition existe au cœur même

du gouvernement : chaque parti associé doit se méfier non seulement de ses ennemis déclarés mais de ses alliés. Ceux-ci forment d'ailleurs ses adversaires les plus redoutables aux élections, comme on l'a vu, la campagne électorale étant nécessairement orientée contre les voisins les plus proches en régime de multipartisme. Un programme d'action gouvernementale n'est donc possible que pour une durée très courte, des objectifs limités, et des mesures très anodines. En fait, le système multipartisan aboutit au règne des demi-mesures et à la perpétuelle expédition des affaires courantes. Les cabinets minoritaires ne peuvent guère agir autrement, qui ont l'avantage de l'homogénéité mais l'inconvénient d'un soutien parlementaire moins sûr : aussi sont-ils plus rares que les autres, en règle générale. Il est plus avantageux d'embarquer des alliés dans la galère gouvernementale, où ils participent aux responsabilités et à l'impopularité naturelle du pouvoir, que de leur permettre de se réfugier dans un soutien parlementaire moins voyant et moins compromettant aux yeux des électeurs. Sauf en Scandinavie, les ministères minoritaires sont généralement des cabinets de transition, destinés à frayer les voies à un renversement d'alliance ou à montrer l'impossibilité d'un tel changement.

Faibles en eux-mêmes, les gouvernements multipartisans le sont encore plus par rapport au Parlement. La séparation des pouvoirs, qui retrouve sa réalité et sa vigueur, profite essentiellement à ce dernier ; la rupture d'équilibre se fait nettement en sa faveur. Les moyens d'action du législatif sur l'exécutif reprennent toute leur efficacité ; au contraire, les prérogatives du ministère sur les assemblées perdent à peu près totalement la leur. Les chutes de cabinet, exceptionnelles et rares en système dualiste, deviennent fréquentes et normales, à peine compensées par le fait que les mêmes hommes se retrouvent souvent dans des combinaisons différentes. L'interpellation, plutôt remplacée par la question dans les régimes bipartistes, devient un moyen essentiel permettant de contrôler le gouvernement et plus encore de mettre sa vie en péril : elle a toujours un aspect plus politique que technique, plus général que spécial. Enfin, à propos du vote de n'importe quel texte, l'opposition essaie de mettre le gouvernement en minorité sans le renverser : le Parlement paralyse ses initiatives et se dresse contre ses volontés. Dans les systèmes dualistes, l'emprise du cabinet sur le parti majoritaire permet d'obtenir sans difficultés graves le vote des lois principales et du budget ; dans les systèmes

multipartisans, la coalition des partis majoritaires n'atteint presque jamais une discipline semblable. Même quand le gouvernement se maintient au pouvoir, il reste généralement impuissant à faire voter ses projets sans modifications importantes, surtout dans les matières électoralement sensibles.

Soumis à des moyens de pression très forts de la part des Assemblées, il ne dispose à leur égard d'aucune prérogative véritablement efficace. Son arme essentielle, le droit de dissolution, perd toute sa signification pratique et devient un sabre de carton. Il faut ici se garder d'une confusion fréquente. Certains voient dans l'absence de dissolution la source même de l'impuissance des ministères français, en face de l'autorité du cabinet britannique ; ils décrivent le régime parlementaire comme un système d'équilibre entre l'exécutif et le législatif, où la dissolution fait pendant au vote de défiance : la disparition de la première, coïncidant avec le maintien du second, aurait rompu l'équilibre au profit du Parlement et provoqué l'abaissement du gouvernement. Cette analyse est beaucoup trop formelle : la désuétude de la dissolution est moins une cause qu'une conséquence de la faiblesse des ministères en régime multipartisan. Sous la III^{e} République, le droit de dissolution existait : le cabinet ne l'a pas employée parce qu'il n'a pas osé le faire, parce qu'il n'avait pas l'énergie nécessaire pour le faire. Dans l'Allemagne de Weimar, l'usage de la dissolution n'a pas renforcé l'autorité gouvernementale, au contraire : il a fini seulement par précipiter la chute du régime, en consacrant son impuissance. La dissolution cesse d'être efficace parce qu'elle ne permet pas au corps électoral de faire connaître clairement son opinion et d'indiquer la majorité conforme à ses volontés. Dans un système de partis multiples et indépendants, né de la proportionnelle, les déplacements de voix sont trop faibles pour modifier sensiblement le rapport des forces à l'intérieur du Parlement : les mêmes combinaisons ministérielles restent possibles, avant comme après la dissolution, et nulle question n'est tranchée. Dans un système d'alliances, né du scrutin à deux tours, on peut arriver à des résultats moins obscurs : mais le jeu de bascule du parti central amortit l'expression de la volonté nationale et affaiblit le sens de l'élection. En définitive, la dissolution n'a d'efficacité réelle qu'en régime bipartisan, où elle devient inutile pour arbitrer des conflits entre le Parlement et le gouvernement, à mesure que la discipline et la cohésion des partis rendent ceux-ci très improbables : en fait, la dissolution tend à y servir de moyen d'abréger la vie des assemblées

pour éviter la « démagogie de la dernière année » et faire des élections au moment jugé le plus favorable par le parti au pouvoir, qui tâche ainsi de compenser l'infériorité naturelle entre le gouvernement et l'opposition dans la conquête des suffrages.

La structure des partis, leurs dimensions respectives et leurs alliances influent également sur l'autorité gouvernementale ; mais il est difficile d'aboutir à des conclusions précises à ces différents points de vue. L'existence d'un parti dominant entraîne la transformation la plus nette. Elle renforce le gouvernement et diminue l'influence du Parlement : si le parti dominant possède exceptionnellement la majorité absolue, comme on l'a vu en Norvège et en Suède, on se rapproche beaucoup du régime bipartisan. Cependant, le caractère anormal et fragile de cette situation conduit généralement le parti gouvernemental à une certaine prudence : il renonce souvent à former un ministère homogène, et préfère partager le pouvoir avec des alliés, non seulement afin d'élargir sa base parlementaire et de partager ses responsabilités, mais également afin de donner à cette alliance un caractère habituel et normal, qui lui permette de conserver le pouvoir au cas où il perdrait la majorité absolue. La psychologie des ministères de coalition, propre au multipartisme, subsiste même dans les cas exceptionnels où une telle coalition n'est plus nécessaire. Si le parti dominant est rejeté dans la minorité par une alliance de tous ses rivaux, la situation gouvernementale est au contraire très affaiblie, la majorité étant disparate, hétérogène et indisciplinée, en face d'une minorité compacte, puissante et unifiée. D'autre part, la psychologie populaire, qui a fini par considérer la présence au pouvoir du parti dominant comme quasi légitime, se trouve toujours un peu heurtée par des coalitions semblables : ce qui diminue encore le prestige du gouvernement.

Un système d'alliances étroites et stables peut également transformer les schémas précédents et rapprocher le multipartisme du régime bipartisan : dans la mesure où s'établit un véritable dualisme des alliances, on se rapproche de la dualité de partis. Malgré tout, l'homogénéité et la discipline demeurent toujours moins grands à l'intérieur d'une alliance que d'un parti unifié : l'autorité du gouvernement est donc moins forte, et plus large la liberté d'action du Parlement. Si l'un des alliés prend une position dominante par rapport à l'autre, à cause de la disproportion des dimensions ou des structures, la cohésion des alliances peut être plus développée et la ressemblance avec le bipartisme plus précise. La centralisation et la

discipline des partis ont des effets moins clairs. D'un côté, elles rendent les coalitions gouvernementales plus difficiles et plus superficielles, à cause de la force des solidarités partisanes, qui empêchent les personnalités issues de partis différents de collaborer réellement à une œuvre commune ; de l'autre, elles accroissent leur stabilité en diminuant l'influence des intrigues et les changements d'attitudes individuelles chez les parlementaires. On pourrait presque dire : en régime de multipartisme, les partis disciplinés et centralisés engendrent des gouvernements relativement stables mais impuissants ; les partis indisciplinés et décentralisés, des gouvernements moins impuissants mais plus instables. La comparaison de la III^e^ République et des débuts de la IV^e^ illustrerait assez bien cette opposition. Avant 1939, la faiblesse des partis permettait des cabinets relativement homogènes, où des personnalités venues de formations politiques diverses acceptaient assez bien l'autorité d'un chef commun, à cause de son prestige (Waldeck-Rousseau, Clemenceau, Briand, Poincaré) ; certains ministères avaient une réelle unité de vues et une puissance assez forte ; mais l'indiscipline des partis coalisés et le jeu perpétuel des intrigues individuelles les condamnaient à une assez grande instabilité. En 1945-1947, la discipline rigide des partis empêchait au contraire toute homogénéité ministérielle, toute autorité réelle d'un chef de gouvernement, et condamnait les ministères à l'impuissance ; mais cette même discipline assurait la cohésion de la majorité et tendait à une stabilité gouvernementale : aucun vote de défiance n'était concevable. Malgré tout, les formules précédentes sont trop précises et trop absolues pour traduire correctement une réalité essentielle mouvante et floue.

En régime présidentiel le multipartisme tend plutôt à renforcer l'autorité du gouvernement et à affaiblir celle du Parlement. S'il y a une opposition entre le parti présidentiel et le parti majoritaire au Parlement, l'accroissement d'autorité est très net par rapport au bipartisme : au lieu de trouver en face de soi, dans les assemblées, une majorité homogène et cohérente, l'exécutif ne trouve qu'une coalition hétérogène, qui permet des manœuvres de division et de dissociation. La situation lui est encore plus favorable que dans l'hypothèse où le dualisme s'accompagne d'une absence de discipline intérieure des partis : les rivalités sont encore plus fortes entre partis différents qu'entre personnalités à l'intérieur d'un même parti (aux États-Unis, cependant, l'absence d'homogénéité des partis est si grande que la différence n'est guère sensible). Si la présidence et la majorité

parlementaire sont aux mains d'un même parti, le multipartisme aboutit à une autorité gouvernementale moins forte que le bipartisme : le président ne pouvant disposer de son pouvoir de chef du parti majoritaire pour peser sur les assemblées. Malgré tout, le gouvernement demeure infiniment plus fort qu'en régime parlementaire. Il conserve ici les deux éléments que le multipartisme lui fait perdre dans ce dernier système : l'homogénéité et la stabilité. Le Parlement peut s'opposer à ses projets législatifs ; mais il ne peut le renverser, ni le dissocier ; lui peut au contraire développer les intrigues parlementaires, par l'intermédiaire des députés qui le soutiennent, afin de désagréger les coalitions de partis qui le gênent, de les reformer à son gré, de provoquer surtout des alliances provisoires pour chaque projet particulier.

Le multipartisme transforme plus profondément encore la structure du régime présidentiel : il aggrave son caractère personnel. Dans un régime dualiste, les partis sont assez grands pour encadrer le président, qui apparaît plus comme le leader de l'un d'eux que comme une personnalité indépendante. En régime multipartisan, au contraire, la grande stature du président émerge seule au milieu d'une masse de partis : son appartenance à l'un d'eux ne lui confère aucun prestige puisqu'il s'agit d'un parti minoritaire, incapable de gouverner par lui-même. La majorité populaire qui s'est portée sur lui prend un caractère personnel. Aucun parti ne peut s'affirmer le représentant du pays : le président seul le peut. Les majorités parlementaires sont le résultat d'alliances entre partis, où la volonté des états-majors joue un rôle aussi grand que les indications du scrutin : le président seul le peut. Les majorités parlementaires sont le résultat d'alliances entre partis, où la volonté des états-majors joue un rôle aussi grand que les indications du scrutin : le président peut au contraire prétendre valablement qu'une majorité populaire s'est clairement dégagée en sa personne. L'impuissance naturelle du multipartisme accuse, avec plus de netteté encore, la situation privilégiée du président, seul capable d'efficacité et de continuité. Par un mouvement naturel, les régimes présidentiels multipartisans tendent au pouvoir personnel : il faut beaucoup de vertu aux titulaires de la présidence pour résister à une tentation que la nature du système rend presque irrésistible. Cette notion de vertu suppose d'ailleurs que le caractère personnel du pouvoir est considéré comme un mal : mais l'évolution du pouvoir à l'intérieur des partis a montré que cette conception perd progressivement du terrain.

LES PARTIS ET LA FONCTION D’OPPOSITION

On a précédemment opposé une séparation horizontale des pouvoirs, basée sur la classification des secteurs d’activité de l’État, à la vieille séparation traditionnelle du législatif et de l’exécutif : sur ce plan vertical lui-même, cette dernière perd progressivement son importance au profit d’une nouvelle distinction entre la fonction gouvernementale et la fonction d’opposition. La démocratie « occidentale » se caractérise essentiellement par l’existence d’une opposition organisée ; la démocratie « orientale », par son absence. On pourrait trouver des traces nombreuses d’une telle organisation séparée de l’opposition, à travers l’histoire : la création des tribuns de la plèbe sous la République romaine, munis du droit d’*intercessio,* correspondrait exactement à cette idée, au moins à l’origine ; plus tard, l’Église joua un rôle de cet ordre vis-à-vis des monarques féodaux du Moyen Âge. À partir du XVIII^{e} siècle, la fonction d’opposition ne fut plus organisée isolément : au lieu de créer dans l’État des institutions opposantes, dressées contre les institutions proprement gouvernementales, on établit une rivalité entre celles-ci : en « limitant le pouvoir par le pouvoir », en créant une opposition à l’intérieur du gouvernement au lieu d’une opposition extérieure, on poursuivait le même objectif général. La séparation du législatif et de l’exécutif est née primitivement de cette idée : à côté du roi, on a établi une assemblée pour le limiter. La distinction subtile des actes législatifs et exécutifs a eu seulement pour but de légitimer ce dualisme par une répartition technique des tâches : on a fait de la séparation des pouvoirs une conséquence de la division du travail. Une fois le monarque disparu, l’expérience jacobine ayant montré les dangers d’une concentration des pouvoirs au profit de l’assemblée, on a cherché de nouvelles incarnations de la fonction d’opposition, toujours sous la forme d’une rivalité interne entre les différents organes gouvernementaux : le bicaméralisme correspond à la même idée. Le développement contemporain des partis politiques, en même temps qu’il modifie la séparation des pouvoirs classiques, a transformé cette fonction d’opposition en l’incarnant de nouveau à l’extérieur du gouvernement, dans un organe distinct : les partis minoritaires sont les héritiers des tribuns de la plèbe.

En régime de parti unique, cependant, l’opposition extérieure n’existe pas. On trouve bien, dans le Soviet suprême de Moscou, des députés « sans partis », comme on trouvait des députés « indépendants » à l’intérieur de

l'Assemblée nationale d'Ankara après l'échec de Fethi bey : mais les uns et les autres sont élus sur les listes du parti et choisis par lui. La véritable opposition, en système de parti unique, se trouve à l'intérieur du parti lui-même. Elle y revêt la forme de fractions dissidentes, de tendances minoritaires, qui critiquent le gouvernement avec plus ou moins de liberté dans les réunions du parti : elles peuvent même se traduire sur le plan parlementaire, comme on l'a vu en Turquie. En URSS, des fractions organisées subsistèrent à l'intérieur du Parti communiste jusqu'en 1934 environ ; au temps de Lénine et dans les premières années du stalinisme, elles jouèrent un rôle assez important ; en Italie, on put toujours distinguer dans le Parti fasciste une gauche, une droite, et un centre ; en Allemagne, les divergences furent assez sérieuses dans le Parti national-socialiste avant 1934. D'un autre côté, le Parti communiste russe actuel développe un système d'opposition intérieure assez original, sous forme de l'« autocritique » : les membres et les dirigeants du parti, à tous les échelons, sont constamment invités à faire eux-mêmes la critique de leurs actes et à se rendre compte de leurs propres insuffisances. À vrai dire, cette technique relève plus de la confession publique que de la fonction d'opposition : elle a moins pour but d'incarner une résistance au régime que de la vaincre. L'autocritique paraît surtout employée pour obtenir une orthodoxie et une obéissance rigoureuse à tous les échelons ; elle complète le système d'épurations et d'expulsions : faire son autocritique consiste à reconnaître ses torts envers la direction du parti et à obtenir le droit de rester dans la communauté partisane. Par la force des choses, l'analyse de l'influence des partis sur la fonction d'opposition doit donc porter essentiellement sur les régimes pluralistes.

Multipartisme et bipartisme engendrent des structures tout à fait différentes. Le *two-party system* tend à faire de l'opposition une véritable institution. A la division des tâches entre gouvernement et opposition, correspond une distinction aussi précise des organes entre parti majoritaire et parti minoritaire : la coïncidence des deux aboutit à une réelle séparation des pouvoirs, au sens technique donné par les juristes à ces termes. En Angleterre, l'attribution au chef du parti minoritaire d'un traitement payé par l'État, et du titre officiel de « leader de l'opposition au gouvernement de Sa Majesté » confère réellement à l'opposition la qualité d'une fonction publique. En régime multipartisan, elle répugne à cette forme institutionnelle, parce que ses limites vis-à-vis du gouvernement ne sont pas

claires. Certains gouvernements s'appuient sur des majorités de rechange, se tournant vers la droite pour faire adopter des mesures, vers la gauche pour faire passer d'autres projets : toute distinction s'efface alors entre le gouvernement et l'opposition. Même quand le premier s'appuie sur une majorité plus clairement délimitée, celle-ci n'est point aussi nette et aussi stable qu'en régime dualiste : des individus ou des petits groupes passent alternativement de chaque côté de la ligne de démarcation ; des intrigues ne cessent de se nouer pour modifier ou renverser les alliances. Enfin, l'opposition est composée d'éléments hétérogènes, souvent même plus hétérogènes que ceux de la majorité : il est plus facile de s'entendre *contre* une politique que *pour* une politique ; il est même possible de se rejoindre dans l'opposition sans nulle entente véritable, comme il arrive en cas de « conjonction des extrêmes ». Nul organe véritable n'assume plus ici la fonction d'opposition.

En régime bipartisan, l'opposition unifiée demeure cependant une opposition modérée : les conditions mêmes de la lutte politique, qui impliquent une certaine alternance entre les partis et la possibilité pour l'opposition actuelle d'assumer seule un jour les responsabilités du pouvoir, la préservent d'une démagogie exagérée qui pourrait se retourner contre elle ; l'orientation centriste du combat électoral joue dans le même sens. Au contraire, l'opposition tend à une démagogie naturelle en régime multipartisan, par suite d'un mécanisme inverse : n'ayant point à craindre d'être mis au pied du mur, les partis opposants peuvent se livrer à des critiques et à des promesses sans mesure. La direction même de la lutte électorale, qui conduit à lutter contre le voisin le plus immédiat, pousse d'autre part à une surenchère entre opposants et à une domination des extrêmes. Mais cette opposition violente reste une opposition confuse. La diversité des partis qui l'assument et leurs rivalités réciproques empêchent de poser devant l'opinion publique des options nettes lui permettant de manifester sa volonté. Le fait que la ligne de démarcation reste parfois difficile à tracer entre l'opposition et le gouvernement et l'existence fréquente de deux oppositions, situées aux extrêmes, ajoute encore à cette confusion. Au contraire, en régime bipartisan, l'opposition reste claire malgré sa modération : on veut dire par là que l'opinion publique peut comprendre assez exactement la différence entre le point de vue du parti majoritaire et du minoritaire, et choisir en connaissance de cause. Dans les débats parlementaires, comme dans les campagnes électorales, deux

grandes solutions s’affrontent, simplifiées sans doute et schématisées, mais qui permettent une orientation précise des députés et des citoyens. Cette clarté de l’opposition paraît constituer un élément essentiel de son efficacité, en même temps que de la solidité du régime démocratique.

En régime multipartisan, la confusion s’accroît du fait qu’il faut distinguer une opposition extérieure, exercée par les partis minoritaires, et une opposition intérieure, entre les partis mêmes de la majorité. Les décisions gouvernementales sont le résultat d’un compromis entre les partis associés au pouvoir ; mais chacun d’eux se réserve le droit de défendre son point de vue propre devant ses militants et ses électeurs, et de critiquer par conséquent le compromis gouvernemental, en rejetant sur ses alliés la responsabilité de ses insuffisances ; chacun des associés gouvernementaux fait de l’opposition à son propre gouvernement. Toute la technique de cette opposition intérieure consiste à distinguer les nécessités pratiques immédiates des réformes de structure à long terme incluses dans la doctrine du parti : on se justifie de participer au gouvernement en invoquant les premières ; on le critique au nom des secondes. Par conséquent, l’opposition intérieure sera d’autant plus facile et d’autant plus efficace que la doctrine du parti sera plus cohérente et plus authentiquement révolutionnaire, de sorte qu’elle n’apparaisse pas aux yeux de l’opinion comme un prétexte destiné à faire pardonner une collaboration ministérielle. Ainsi s’explique la virtuosité des partis communistes en matière d’opposition intérieure, très visible dans les coalitions de 1945 en France, en Italie et ailleurs ; leur structure, leurs cadres, leur doctrine empêchaient qu’on puisse les suspecter d’embourgeoisement et d’abandon de leurs objectifs fondamentaux au profit des avantages immédiats de la participation. Ils restaient un peu des étrangers au sein des gouvernements bourgeois et sociaux-démocrates, ce qui leur permettait de s’en désolidariser facilement. L’utilisation des organismes annexes (syndicats, fronts, etc.), demeurés en dehors du pouvoir, accroît cette efficacité de l’opposition intérieure.

Le nombre des partis n’influe pas seul sur la nature et la forme de l’opposition : les alliances, les dimensions, les structures intérieures se combinent avec lui dans ce domaine. La fonction d’opposition n’est pas exercée de la même façon Par un grand parti qui coalise des intérêts nombreux, variés et Souvent contradictoires, et par un petit parti qui groupe seulement quelques hommes de tempéraments irréductibles ou quelques

intérêts particuliers nettement délimités : le second est naturellement plus démagogique et plus excessif que le premier. L'hétérogénéité sociale du parti est plus importante peut-être que sa dimension : un parti exprimant une seule classe sociale, relativement homogène, peut prendre une attitude plus tranchée et plus rigoureuse qu'un parti exprimant plusieurs classes aux intérêts divergents, ou une classe hétérogène (comme la « bourgeoisie » ou les « classes moyennes »). Cependant, les partis ont inventé une technique qui permet de parer aux inconvénients de l'hétérogénéité, qu'on pourrait appeler « opposition cloisonnée ». Il s'agit de soutenir séparément les revendications de chaque groupe social, par des propagandes étroitement spécialisées, en maintenant une séparation aussi complète que possible entre elles : on défend à la fois les prétentions paysannes aux prix agricoles élevés et les revendications ouvrières aux prix alimentaires aussi bas que possible ; la volonté « libérale » des commerçants et des industriels et le désir « dirigiste » des salariés, etc. La lecture des journaux spécialisés des partis (ouvriers, paysans, etc.) montrerait le développement croissant de cette propagande cloisonnée.

L'existence d'un parti dominant paraît entraîner également certaines conséquences sur l'opposition. Si la domination se prolonge, l'opposition est réduite à l'impuissance : cette hypothèse se réalise surtout en régime dualiste, qu'elle modifie assez profondément. Il arrive que l'opposition, longtemps éloignée du pouvoir, prenne une attitude plus violente et plus démagogique. Il arrive surtout que le pays se désintéresse progressivement des luttes politiques et des élections, à cause de leur inefficacité. Le rapprochement des États américains du Sud et de la Suisse avant la proportionnelle est fort intéressant à cet égard. Ici, le Parti radical exerçait une domination incontestée depuis 1874 : possédant la majorité absolue (malgré le multipartisme) il gouvernait seul, sans crainte d'être renversé ; là le Parti démocrate prédomine depuis la guerre de Sécession (encore le Parti républicain est-il si réduit dans certains États qu'on peut parler de parti unique). Dans les deux cas, l'existence d'un parti dominant est le résultat d'une guerre civile : mais le Parti radical suisse prolongeait la prééminence fédérale du vainqueur (comme le Parti républicain l'a fait aux États-Unis jusqu'en 1911, mis à part deux brèves périodes) ; au contraire, le Parti démocrate américain exprime la réaction des territoires vaincus (comme le Parti catholique dans les Cantons du Sonderbund). Quoi qu'il en soit, le même phénomène de désaffection à l'égard de la vie politique s'est

manifesté dans les deux pays : le nombre des abstentions était plus élevé en Suisse que dans n'importe quel autre pays européen avant la proportionnelle, jusqu'à dépasser 50 % du corps électoral en 1914 ; il est encore plus grand dans certains États américains du Sud, où il surpasse 90 % des citoyens en âge de voter. En Suisse, le développement du référendum et de l'initiative populaire avait atténué ces inconvénients dans une certaine mesure, et restitué à l'opposition une efficacité dont la privait une domination à long terme. En Amérique, le système des primaires, facilitant la naissance de factions dans le Parti démocrate et l'éclosion d'oppositions intérieures, va dans le même sens avec beaucoup moins d'efficacité, les primaires du Sud ne comptant point parmi les plus régulières et les plus fréquentées.

Des coalitions solides et homogènes peuvent donner à un régime multipartisan une physionomie proche du *two-party system,* et rendre l'opposition plus cohérente, plus modérée et plus claire. Inversement, un dualisme composé de partis indisciplinés, décentralisés et faiblement organisés connaît un mécanisme d'opposition souvent plus près du schéma multipartisan que du bipartisme. Aux États-Unis, l'opposition ressemble plus au système français qu'au système britannique, sur le plan parlementaire. Sur le plan électoral, les choses diffèrent un peu, car le combat demeure limité à deux adversaires, l'un soutenant le gouvernement, l'autre le critiquant. La campagne pour la présidence reste modérée, claire et assez peu démagogique, à cause de la possibilité pour chaque candidat d'être investi des responsabilités gouvernementales. Les campagnes pour le Sénat et la Chambre des représentants sont très différentes.

Enfin la nature de l'opposition demeure étroitement liée au cadre général de la lutte entre les partis. On peut distinguer ici trois types différents : une lutte sans principes, une lutte sur des principes seconds, une lutte sur des principes fondamentaux. Les États-Unis correspondent à la première catégorie ; les deux partis y constituent des équipes rivales, dont l'une occupe le pouvoir, dont l'autre voudrait bien l'en déloger. Ce combat des *in* et des *out* ne prend jamais un caractère de fanatisme et ne crée point de division profonde à l'intérieur de la nation. On peut lui reprocher de priver l'opposition de toute signification véritable, de réduire sa fonction dans l'État, d'atténuer la démocratie en ôtant aux élections le caractère d'un choix entre des politiques. Les élections américaines traduisent très mal l'opinion publique ; le mécanisme même des luttes partisanes empêche

celle-ci de se former avec netteté et de prendre position sur les grands problèmes qui dominent l'existence et l'avenir de la première nation du monde. Le « localisme » de la politique américaine n'est pas seulement la conséquence du scrutin uninominal et de l'étroitesse des circonscriptions électorales (après tout, les sénateurs sont élus dans le cadre des États, qui sont parfois d'immenses circonscriptions) : mais plus encore le résultat de l'absence de toute doctrine et de tout principe dans les partis politiques, qui donne aux intérêts la première place, et naturellement aux intérêts particuliers et locaux, qui sont plus proches et plus précis. Dans les élections présidentielles, cette absence de principe accroît le caractère personnel de la lutte.

La Grande-Bretagne et l'Europe du Nord (y compris l'Allemagne occidentale) entrent dans la seconde catégorie. La division des partis y correspond à une séparation doctrinale et sociale. Conservateurs et travaillistes, par exemple, ont deux conceptions différentes de la production et de la distribution des richesses, de la répartition des revenus, de la structure et de la circulation des élites ; et ils représentent deux clientèles opposées : la division des partis coïncide à peu près avec la stratification sociale. Malgré tout, ces partis demeurent d'accord sur les principes fondamentaux du régime politique : ils ne mettent pas en discussion le cadre démocratique, le droit de chacun à s'exprimer librement, la nécessité d'élections libres et sincères impliquant un pluralisme des partis. Chaque parti accepte la règle du jeu qui leur permet à tous de subsister. La différence de doctrines et d'infrastructure sociale n'empêche pas la cohabitation des partis : l'opposition prend une consistance et une netteté qu'elle ne peut atteindre aux États-Unis, mais sans compromettre sa propre existence. Nul parti n'aspire à l'unité et à la totalité, ce qui assure la solidité du régime.

En France et en Italie, la lutte politique présente un aspect tout différent. Elle ne porte pas sur des principes seconds, mais sur les fondements même de l'État et sur la nature du régime. Les partis communistes n'acceptent pas la démocratie occidentale, n'admettent pas le pluralisme des partis qu'ils veulent remplacer par le parti unique, ne reconnaissent aucun droit à l'opposition et à l'expression libre de toutes les opinions. Les partis non communistes refusent le système du parti unique, la conception totalitaire de l'État, la destruction de l'opposition et la suppression des libertés politiques. Entre ces deux groupes, la rivalité n'a pas la forme du combat

sportif entre deux équipes rivales, mais d'une lutte à mort, avec cette différence que la mise à mort ne peut être qu'unilatérale : la prise du pouvoir par les communistes entraînerait la suppression des autres partis ; son exercice par ces derniers suppose au contraire qu'ils tolèrent le Parti communiste, à moins de renier leurs principes. Ce troisième type de lutte partisane n'est d'ailleurs pas spécial aux États possédant un parti communiste important : elle est commune à tous ceux qui connaissent un parti à structure de *Bund* et à nature totalitaire, dès que celui-ci acquiert une certaine puissance ; l'Italie de 1920 s'y rattachait, bien qu'on n'y trouvât point de parti communiste. Cette opposition sur les principes fondamentaux est beaucoup plus le fait des partis que de leurs électeurs : en France, par exemple, les électeurs communistes sont sans doute aussi attachés que les autres à la liberté d'expression, au respect de l'opposition et aux formes politiques de la démocratie ; en Italie, les classes moyennes, qui ont porté le fascisme au pouvoir, ne voulaient probablement pas une dictature. Mais la nature même des partis totalitaires et leurs techniques d'encadrement leur permettent de négliger cette opposition intérieure, quand ils ont le pouvoir. Il est superflu d'insister sur la fragilité du système : par définition, il demeure seulement viable tant que le parti totalitaire reste dans l'opposition ou tant qu'il ne collabore au gouvernement que dans une très faible proportion. S'il l'occupe seul, il supprime ses rivaux ; s'il y participe très largement, il entame à leur égard le processus de désagrégation décrit plus haut.

Une structure politique semblable n'est donc viable qu'en régime multipartisan. Le bipartisme est inconcevable dès qu'un des partis prend une nature totalitaire : car l'alternance lui confierait le pouvoir à longue ou à brève échéance et ruinerait du même coup le dualisme. On peut concevoir l'établissement du *two-party system* en Allemagne, auquel pousserait une loi électorale majoritaire : mais non pas en Italie ou en France, car l'un des deux rivaux serait le Parti communiste. Certes, la tendance naturelle à la modération qu'engendre le mécanisme bipartisan aboutirait à désagréger lentement la nature totalitaire du Parti communiste et à lui ôter son caractère de *Bund, si le parti acceptait de jouer le jeu.* Mais cette nature et ce caractère excluent précisément cette hypothèse : dès le premier succès électoral des communistes, le mécanisme bipartisan serait supprimé. Dans un régime multipartisan, la présence d'un parti totalitaire peut se prolonger longtemps au contraire, dans la mesure où il est confiné dans l'opposition

ou dans une très faible participation gouvernementale : la loi du système s'oppose normalement à ce qu'il puisse obtenir la majorité absolue et prétende à gouverner seul. Il suffit que les autres partis aient pris conscience du rôle dominant et désagrégateur qu'il joue dans toute alliance, à cause de sa structure, pour que son isolement supprime toute menace grave pour le régime. Celui-ci connaîtra pourtant une vie beaucoup plus difficile, l'opposition du parti totalitaire étant naturellement plus irréductible, plus implacable que les autres, en même temps que plus efficace (à cause de sa structure, dont on a mesuré la supériorité technique).

La situation politique qui en résulte est favorable à la naissance de partis totalitaires opposés : là réside le plus grave danger pour le régime. La propagande fasciste trouve un aliment très puissant dans l'exploitation des inégalités fondamentales entre le Parti communiste et ses rivaux démocratiques. Leurs principes empêchent ceux-ci de le détruire, comme il le ferait s'il était à leur place ; leur structure moins perfectionnée les rend vulnérables à sa propagande, alors qu'il est beaucoup moins sensible à la leur ; leurs responsabilités gouvernementales diminuent leur popularité, au lieu que sa posture d'opposant permanent lui laisse le libre usage de la démagogie. Développant ces thèmes, les partis fascistes font croître la peur naturelle du communisme chez ses adversaires et attirent progressivement la clientèle des partis démocratiques ; l'affaiblissement corrélatif de ces derniers donne à la propagande fasciste une force supplémentaire, qui précipite le rythme du phénomène : coincés entre deux partis totalitaires rivaux, les partis non totalitaires risquent de s'effondrer. Cette dialectique du fascisme est aujourd'hui freinée par les souvenirs de la guerre : leur collaboration avec l'occupant ou leur participation à des crimes contre l'humanité ont fait interdire les partis fascistes nés avant 1945 ; la réprobation qui les entoure détourne encore l'opinion de leurs imitateurs éventuels. Mais le temps efface lentement ces obstacles : dans la mesure où les régimes démocratiques ne sauraient pas stabiliser et affaiblir leurs partis communistes, non par des mesures policières qui seraient contraires à leurs principes, mais par une transformation de leur infrastructure économique et sociale, ils resteront aussi désarmés à l'égard du néo-fascisme que l'Allemagne de Weimar à l'égard de l'hitlérisme. Ils n'échapperont pas à la longue à la contagion du fascisme, s'ils laissent se développer les conditions du fascisme.

Conclusion

Il n’est pas inutile de rappeler, une fois de plus, que les descriptions contenues dans ce livre conservent un caractère provisoire et hypothétique, étant souvent fondées sur un nombre d’observations trop limitées et trop superficielles pour engendrer des résultats rigoureux. On a dû bien des fois relier par des lignes imaginaires quelques points lumineux épars dans l’obscurité : les figures ainsi dessinées ne peuvent donner du réel qu’une image très approximative. Le développement de la science des partis politiques (ne pourrait-on l’appeler *stasiologie ?)* conduira sans doute à réviser beaucoup des schémas précédents. Malgré tout, certains phénomènes généraux paraissent à peu près établis, à partir desquels on peut tirer quelques conclusions d’ensemble.

Les adversaires du « régime des partis » trouveront beaucoup d’arguments dans cet ouvrage. L’organisation des partis politiques n’est certainement pas conforme à l’orthodoxie démocratique. Leur structure intérieure est essentiellement autocratique et oligarchique : les chefs n’y sont pas réellement désignés par les adhérents, malgré l’apparence, mais cooptés ou nommés par le centre ; ils tendent à former une classe dirigeante, isolée des militants, une caste plus ou moins fermée sur elle-même. Dans la mesure où ils sont élus, l’oligarchie partisane s’élargit mais ne devient point démocratie : car l’élection est faite par les adhérents, qui sont une minorité par rapport à ceux qui donnent leurs voix au parti lors des élections générales. Or, les parlementaires sont de plus en plus soumis à l’autorité des dirigeants intérieurs : cela signifie que la masse des électeurs est dominée par le groupe moins nombreux des adhérents et des militants, lui-même subordonné aux organismes directeurs. Il faut aller plus loin : à supposer que les partis soient dirigés par les parlementaires, leur caractère démocratique resterait illusoire. Car les élections elles-mêmes traduisent

très mal la nature véritable de l'opinion. Les partis créent l'opinion autant qu'ils la représentent ; ils la forment par la propagande ; ils lui imposent un cadre préfabriqué : le système de partis n'est pas seulement le reflet de l'opinion publique, mais la conséquence d'éléments extérieurs et techniques (tel le mode de scrutin) qui s'imposent à elle. Le système de partis est moins une photographie de l'opinion que l'opinion une projection du système de partis.

L'évolution générale des partis accentue leur divergence par rapport au régime démocratique. La centralisation croissante diminue de plus en plus le rôle des adhérents sur les dirigeants, en augmentant au contraire l'influence des seconds sur les premiers. Les procédures électorales perdent progressivement du terrain pour la désignation des chefs : la cooptation ou la nomination par le haut, autrefois dissimulées pudiquement, sont maintenant avouées partiellement par les statuts, et parfois hautement proclamées comme un indice de progrès (dans les partis fascistes). Le développement des liaisons verticales et le compartimentage en cloisons étanches, qui en résulte, affaiblissent la liberté d'action de la base et développent les possibilités d'influence du sommet : elles permettent un encadrement précis des partisans, capable d'empêcher tout mouvement d'indépendance vis-à-vis du centre et de maintenir une orthodoxie rigoureuse. La discipline des adhérents s'accroît à la fois par ces moyens matériels et par un effort plus grand encore de propagande et de persuasion, qui les porte à vénérer le Parti et ses chefs et à croire en leur infaillibilité : l'esprit critique recule au profit de l'esprit d'adoration. Les parlementaires eux-mêmes sont soumis à cette obéissance qui les transforme en machines à voter conduites par les dirigeants du parti. On arrive ainsi à ces organismes fermés, disciplinés, mécanisés, à ces partis monolithiques dont la structure ressemble extérieurement à celle d'une armée ; mais les moyens d'encadrement y sont infiniment plus souples et plus efficaces, qui reposent sur un dressage des âmes plutôt que des corps. L'emprise sur les hommes s'approfondit : les partis deviennent totalitaires. Ils requièrent de leurs membres une adhésion plus intime ; ils constituent des systèmes complets et clos d'explication du monde. L'ardeur, la foi, l'enthousiasme et l'intolérance règnent dans ces Églises des temps modernes : les luttes partisanes deviennent des guerres de religion.

Mais un régime sans partis serait-il plus satisfaisant ? Voilà la vraie question. L'opinion serait-elle mieux représentée si des candidats

affrontaient individuellement les électeurs, sans que ceux-ci puissent connaître véritablement les tendances de ceux-là ? La liberté serait-elle mieux préservée si le gouvernement ne trouvait en face de lui que des individus épars, non coalisés en formations politiques ?

Nous vivons sur une notion tout à fait irréelle de la démocratie, forgée par les juristes à la suite de philosophes du XVIII[e] siècle. « Gouvernement du peuple, par le peuple », « gouvernement de la nation par ses représentants » : belles formules, propres à soulever l'enthousiasme et à faciliter les développements oratoires. Belles formules qui ne signifient rien. On n'a jamais vu un peuple se gouverner lui-même, et on ne le verra jamais. Tout gouvernement est oligarchique, qui comporte nécessairement la domination d'un petit nombre sur le grand. Rousseau l'avait bien vu, que ses commentateurs ont oublié de lire : « À prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné[87]. » La volonté d'un peuple est profondément anarchique : il aspire à faire tout ce qui lui plaît. Obscurément, il considère le gouvernement comme un mal nécessaire : en face de lui, son attitude instinctive est d'opposition. Alain a remarquablement décrit l'antinomie naturelle des gouvernements et des gouvernés. Tout gouvernement suppose une discipline. Toute discipline est imposée du dehors : la « discipline intérieure » est elle-même le produit de l'éducation, qui suppose une première discipline externe ; et elle reste toujours très limitée. Gouvernement et contrainte sont inséparables : mais, par définition même, la contrainte est extérieure au contraint. Un peuple ne se contraint pas : il est contraint. Il ne se gouverne pas : on le gouverne. Proclamer l'identité des gouvernants et des gouvernés, des contraignants et des contraints, constitue un admirable moyen de justifier l'obéissance des seconds à l'égard des premiers. Tout cela est pur jeu de mots et construction de l'esprit.

La véritable démocratie est autre chose : de plus humble, mais de plus réel. Elle se définit d'abord par la liberté « pour le peuple et pour chaque portion du peuple », comme disaient les Constituants de 1793. Non pas seulement la liberté des privilégiés de la naissance, de la fortune, de la

fonction, de l'éducation : mais la liberté réelle de tous, ce qui suppose un certain niveau de vie, une certaine instruction générale, une certaine égalité sociale, un certain équilibre politique. La distinction marxiste des libertés formelles et des libertés réelles n'est que partiellement exacte : il est vrai que les libertés politiques reconnues par les régimes occidentaux demeurent formelles pour une large fraction des masses populaires, faute d'un niveau de vie suffisant, d'une instruction suffisante, d'une égalité sociale ou d'un équilibre politique suffisants. Mais elles peuvent devenir des libertés réelles : il ne faut pas commencer par les supprimer. Or l'observation des phénomènes politiques contemporains révèle un fait évident : dans les pays qui ont atteint un certain degré de civilisation matérielle et un certain niveau de vie (Europe, Amérique du Nord, Grande-Bretagne et dominions de race blanche) la liberté coïncide avec le régime des partis. Au XIX^{e} siècle, où les puissances économiques et financières disposaient seules de la presse, des moyens d'information et de propagande, et d'un appareil d'encadrement des électeurs, la démocratie n'existait pas : la croissance des partis, et spécialement des partis ouvriers, a seule permis une collaboration réelle et active du peuple entier aux institutions politiques. Même des partis totalitaires, comme le Parti communiste, contribuent en certains pays à l'existence de la démocratie : leur suppression en France et en Italie risquerait de renforcer (au moins provisoirement) les éléments conservateurs et de rompre l'équilibre qui assure un minimum de liberté à chaque « portion du peuple » : le pluralisme des partis est à la fois la source et l'image de cet équilibre.

Dans les pays où le niveau de vie et l'instruction populaires restent beaucoup plus bas (Asie, Afrique, Amérique du Sud), cette coïncidence ne joue plus. Ici, les partis prennent un caractère formel : des factions rivales se disputent le pouvoir en utilisant les votes comme une pâte molle qu'on pétrit à son gré : la corruption se développe et les classes privilégiées profitent du système pour pérenniser leur domination. Dans certaines conditions, le parti unique peut fournir un premier encadrement des masses, qui permet de leur inculquer progressivement une formation politique ; le régime autoritaire qu'il engendre peut supprimer les féodalités de tous ordres et de toutes catégories et créer les conditions économiques et sociales indispensables au développement futur de la liberté politique. Encore faut-il que la structure du régime transitoire soit telle qu'elle ne supprime pas tout espoir d'évolution libérale ultérieure.

Le système permet en même temps de constituer une classe dirigeante issue du peuple, qui remplace les anciennes. Sur ce dernier point, parti unique et régimes pluralistes se rejoignent. La signification la plus profonde des partis politiques, c'est qu'ils tendent à la création de nouvelles élites, qui restituent à la notion de représentation son sens véritable, le seul réel. Tout gouvernement est oligarchique par nature : mais l'origine des oligarques et leur formation peuvent être très différentes, qui déterminent leur action. Il faut remplacer la formule « gouvernement du peuple par le peuple » par celle-ci : « gouvernement du peuple *par une élite issue du peuple* ». Un régime sans partis assure la pérennité des élites dirigeantes issues de la naissance, de l'argent ou de la fonction : pour pénétrer dans l'oligarchie gouvernante, un homme du peuple doit accomplir un effort considérable pour sortir de sa condition première ; il doit en même temps suivre la filière de l'éducation bourgeoise et perdre le contact avec sa classe d'origine. Un régime sans partis est nécessairement un régime conservateur. Il correspond au suffrage censitaire, ou il traduit un effort pour paralyser le suffrage universel en imposant au peuple des dirigeants qui n'émanent pas de lui : il est encore plus loin de la démocratie que le régime des partis. Historiquement, les partis sont nés quand les masses populaires ont commencé à entrer réellement dans la vie politique : ils ont formé le cadre nécessaire qui leur permettait de recruter en elles-mêmes leurs propres élites. Les partis restent toujours plus développés à gauche qu'à droite parce qu'ils sont toujours plus nécessaires à la gauche qu'à la droite. Les supprimer serait pour la droite un moyen admirable de paralyser la gauche. Les protestations classiques contre leur ingérence dans la vie politique, contre la domination des militants sur les députés, des congrès et des comités sur les Assemblées, ignorent l'évolution capitale accomplie depuis cinquante ans, qui a accentué le caractère formel des ministres et des parlements. Autrefois instruments exclusifs des intérêts privés, financiers et économiques, les uns et les autres sont devenus les instruments des partis : parmi ceux-ci, les partis populaires occupent une place croissante. Cette transformation constitue un développement de la démocratie et non une régression. Sous cet angle, le parti unique traduit lui-même un progrès, s'il n'est pas considéré par comparaison avec les systèmes pluralistes, mais dans le cadre d'une dictature, qui est le sien. Une dictature à parti unique populaire tendant à créer une nouvelle classe dirigeante est plus proche de

la démocratie que les dictatures sans partis, de type personnel ou militaire, qui renforcent les féodalités au pouvoir.

La démocratie n'est pas menacée par le régime des partis, mais par l'orientation contemporaine de leurs structures intérieures : le danger n'est pas dans l'existence même des partis, mais dans la nature militaire, religieuse et totalitaire qu'ils revêtent parfois. Encore deux faits essentiels doivent-ils être soulignés à cet égard. Tous les partis n'ont pas adopté une organisation semblable. En Angleterre, au Canada, en Australie, dans l'Europe nordique, seuls de très petits groupes sans influence profonde se rattachent à cette tendance. De même aux États-Unis, où le développement des primaires a eu pour conséquence d'affaiblir l'armature des partis plutôt que de la renforcer. Les partis totalitaires et fermés, à caractère de *Bund,* demeurent encore exceptionnels dans le monde : si l'évolution conduit vers eux, cette évolution est à peine commencée, et bien des facteurs peuvent l'arrêter ou la détourner.

D'un autre côté, certains éléments de ces structures partisanes nouvelles assurent une admirable formation des cadres politiques, en même temps qu'un contact plus étroit et plus fidèle entre les masses populaires et leurs élites dirigeantes : isolés de leur contexte, ils pourraient accroître la nature démocratique des partis au lieu de la détruire. Le vrai moyen de défendre la démocratie contre les toxines qu'elle sécrète elle-même, par son propre développement, ne consiste pas à l'amputer des techniques modernes d'encadrement des masses et de sélection des cadres — chirurgie qui la réduirait à une forme vide, à une apparence illusoire — mais de détourner celles-ci à son propre usage : car elles sont en définitive des outils, peut-être capables du meilleur aussi bien que du pire, comme les langues du vieil Ésope. Et les refuser revient à refuser d'agir. S'il était vrai que la démocratie soit incompatible avec elles, cela signifierait sans doute que la démocratie est incompatible avec les conditions de notre époque. Tous les discours sur les bienfaits de l'artisanat et les méfaits de la grande industrie n'empêchent pas que l'ère artisanale est close et que nous vivons dans l'ère de la production en série : tous les regrets des partis de cadres du XIX^{e} siècle, individualistes et décentralisés, et les anathèmes contre les partis massifs actuels, centralisés et disciplinés, n'empêchent pas que les seconds seuls correspondent à la structure des sociétés contemporaines.

Bibliographie

La plupart des livres consacrés aux partis traitent surtout de leur évolution doctrinale ou de leur composition sociale : très peu s'occupent de leur structure intérieure et de leur influence sur le régime politique, qui font l'objet de ce travail. Ce dernier repose essentiellement sur une documentation directe : statistiques, statuts et brochures des divers partis, renseignements communiqués par leurs secrétariats, enquêtes sur place auprès de leurs dirigeants et de leurs membres. Sa bibliographie proprement dite se réduit essentiellement aux ouvrages suivants :

1. La structure des partis

S.D. BAILEY (et autres), *The British Party System,* Londres, 1952.

A. BRAYANCE, *Anatomie du parti communiste français,* Paris, 1953.

I. BULMER-THOMAS, *The Party System in Great Britain,* Londres, 1953.

J. BRYCE, *Les démocraties modernes,* Paris, 1924.

J. BRYCE, *La République américaine,* t. III, Paris, 1912, 2e édit.

M. DUVERGER (et autres), *Partis politiques et Classes sociales,* Paris, 1955.

M. EINAUDI et F. GOGUEL, *Christian Democracy in Italy and France,* Notre-Dame (Indiana), 1952.

M. EINAUDI, J.-M. DOMENACH et A. GAROSCI, *Communism in Western Europe,* Ithaca (New York), 1951.

J. FAUVET, *Les Forces politiques en France,* Paris, 1951.

R. FUSILIER, *Le Parti ouvrier social-démocrate suédois,* Paris, 1954.

F. GOGUEL, *La Vie politique de la société française contemporaine* (cours de l'institut d'Études politiques de Paris, 1948-1949, dactylographié).

F. GOGUEL, *La Vie politique et les Partis en France (id.,* 1950-1951).

HARTMANN, *Die politische Partei,* Brunn, 1931.

D.E.MC HENRY, *The Labour Party in Transition,* Londres, 1938.

O. HESNARD, *Les Partis politiques en Allemagne,* Paris, 1923.

F. VON DER HEYDTE et K. SACHERL, *Soziologie der deutschen Parteien,* Munich, 1955.

s. HOFFMANN, *Le Mouvement Poujade,* Paris, 1956.

A. LAWRENCE LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, Londres, 1896, 2 vol.
S.M. LIPSET, *Agrarian Socialism (The CCF in Saskatchewan)*, Los Angeles, 1950.
J. LONGUET, *Le Mouvement socialiste international* (Encyclopédie socialiste, syndicale et coopérative de l'Internationale ouvrière), Paris, 1913.
P. LOUIS, *Le Parti socialiste en France* (Encyclopédie socialiste, syndicale et coopérative de l'Internationale ouvrière), Paris, 1912.
R.T. MACKENZIE, *Bristish Political Parties*, 1954.
L. MENDIETA Y NUNEZ, *Los partidos politicos*, Mexico, 1947.
R. MICHELS, *Les Partis politiques : essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, 1914 (traduit d'après la 1 " édit. allemande ; 2e édit. allemande : *Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie*, Leipzig, 1925).
E. MILHAUD, *La Démocratie socialiste allemande*, Paris, 1913.
J. MONNEROT, *Sociologie du communisme*, Paris, 1950.
W. MOSS, *Political Parties in the Irish Free State*, New York, 1933.
NAPOLITANO, *Il Partito Communista dell' URSS*, Rome, 1945.
M. OSTROGORSKI, *La Démocratie et l'Organisation des partis politiques*, Paris, 1901, 2 vol., 2e édit.
L. OVERACKER, *The Australian Party System*, New Haven, 1952.
R. PELLOUX, *Le Parti national-socialiste et ses rapports avec l'État*, Paris, 1936.
M. PRÉLOT, *L'Évolution politique du socialisme français*, Paris, 1939.
R. REZETTE, *Les Partis politiques marocains*, Paris, 1954.
A. ROSSI, *Physiologie du Parti communiste français*, Paris, 1948.
J.-L. SEURIN, *La Structure interne des partis politiques américains*, Paris, 1953.
G. WALTER, *Histoire du Parti communiste français*, Paris, 1948.

De nombreux ouvrages américains décrivent les partis des États-Unis, spécialement :
H.A. BONE, *American Politics and the Party System*, New York, 1949.
T.W. COUSENS, *Politics and Political Organisation in America*, New York, 1948.
P. HERRING, *The Politics of Democracy*, New York, 1940.

AN, HOLCOMBE, *Political Parties of to-day,* New York, 1924.
v. o. KEY, *Politics, Parties and Pressure Groups,* New York, 1950.
v. o. KEY, *Southern Politics,* New York, 1950.
C.E. MERRIAM and H.F. GOSNELL, *The American Party System,* 4e édit., New York, 1949.
L. OVERACKER, *Money in Elections,* New York, 1932.
Parties and Politics (Annals of the Academy of Political and Social Science, sept. 1948).
J.K. POLLOK, *Money and Politics Abroad,* New York, 1932.
A. RAPNEY, *The Doctrine of Responsible Party Government,* Urbana, 1954.
E.M. SAIT, *American Parties* & *Elections,* New York, 1942, 3e éd. (bibliogr.).
E.E. SCHAITSCHNEIDER, *Party Government,* New York, 1942 (bibliogr.).
Toward a More Responsible Two-Party System, Report of the Committee on Political Parties of American Political Science Association (supplément à *The American Political Science Review,* sept. 1950).

2. Les systèmes de partis

ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, *Les Élections du 2 janvier 1956*, Paris, 1957.
P. ARRIGHI, *Le Statut des partis politiques*, Paris, 1948.
D.E. BUTLER, *The British General Election of 1951*, Londres, 1952.
J. CADART, *Régime électoral et Régime parlementaire en Angleterre,* Paris, 1948.
MC CALLUM and A. READMAN, *The British General Election of 1945*, Londres, 1947.
H.W. DURANT, *Political Opinion*, Londres, 1948.
M. DUVERGER, *L'Influence des systèmes électoraux sur la vie politique* (en collaboration avec F. Goguel, J. Cadart, G. de Loÿs, S. Mastellone, A. Soulier, A. Vlachos), Paris, 1950.
F. GOGUEL, *La Politique des partis sous la IIIe République*, Paris, 1946.
H.F. GOSNELL, *Why Europe votes,* Chicago, 1930.

D. GUÉRIN, *Fascisme et Grand Capital,* Paris, 1945, 2e éd.
HAMMER, *Regierung, Parlament, politische Partei und ihre Wechselbeziehungen, 1929.*
F.A. HERMENS, *Democracy or Anarchy* ? Notre-Dame (Indiana), 1941.
J. HOGAN, *Election and Representation,* Oxford, 1945.
O. KOELLREUTTER, *Die politischen Parteien im modernen Staat,* Breslau, 1926.
O. KOELLREUTIER, *Der Deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat,* 1927.
F. LACHENAL, *Le Parti politique, sa fonction en droit public,* Bâle, 1944.
G.E. LAVAU, *Partis politiques et Réalités sociales,* Paris, 1953.
S. LINARESQUINTANA, *Los partidos políticos, instrumentos de gobierno,* Buenos Aires, 1945.
A. MABILEAU, *Le Parti libéral dans le système constitutionnel britannique,* Paris, 1953.
M. MANOÏLESCO, *Le Parti unique,* Paris, 1936.
H. NAWIASKY, *Die Zukunft der politischen Parteien,* 1924.
s. NEUMANN (et autres), *Modern Political Parties,* Chicago, 1956.
H.G. NICHOLAS, *The British General Election of 1950,* Londres, 1951.
M. PRÉLOT, *L'Empire fasciste,* Paris, 1936.
P.R. ROHDEN, *Demokratie und Partei,* Vienne, 1932 (ouvr. collectif).
J.F.S. ROSS, *Parliamentary Representation,* Londres, 1948, 2e édit.
A. SIEGFRIED, *L'Évolution politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République,* Paris, 1913.
A. SIEGFRIED, *Tableau des partis en France,* Paris, 1931.
A. SIEGFRIED, *Géographie électorale du département de l'Ardèche,* Paris, 1950.
A. SOULIER, *L'Instabilité ministérielle sous la IIIe République* (1871-1938), Paris, 1939.
w. SCHREIBER, *Die geltenden Wahlrechtsgründsätze und die Frage der Splitterparteien, 1931.*
J. STELLING-MICHAUD, *Les Partis politiques et la Guerre,* Genève, 1945.
H. TINGSTEN, *Majoritetsval och proportionalism* (Riksdagen protokoll bihange), Stockholm, 1932.
H. TINGSTEN, *Political Behavior,* Londres, 1937.

H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1927.
G. VEDEL, *Les Démocraties marxistes* (cours de l'institut d'Études politiques de Paris 1950-1951, dactylographié).
P. VIRGA, *Il partito nell' ordinamento giuridico*, Milan, 1948.
M. WALINE, *Les Partis contre la République*, Paris, 1948.

La bibliographie générale des partis politiques reste à faire. On en trouvera des éléments à la suite de la rubrique « PARTIES, POLITICAL » de *l'Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. 11, p. 636 et suiv., qui comportent près de 400 titres, classés par pays. Mais ils s'arrêtent à 1933 et demeurent très incomplets ; on y rencontre peu d'articles de revues et pratiquement aucun des documents et brochures édités par les partis, qui sont fondamentaux. Ceux-ci ne sont recensés nulle part, sauf cas exceptionnels (G.D.H. Cole en a dressé une liste pour le Parti travailliste britannique de 1914 à 1947 dans son *History of the Labour Party from 1914*, Londres, 1948, p. 488-500).

Une bibliographie de base se trouve dans l'ouvrage collectif publié sous la direction de S. Neumann, *Modern Political Parties*, Chicago, 1956, p. 425-446.

Bibliographie complémentaire (établie pour la présente édition de poche)

F. BORELLA, *Les Partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Paris, Éditions du Seuil, 4e éd., 1981, 252 p.
F. BORELLA, *Les Partis politiques dans l'Europe des Neuf*, Paris, Éditions du Seuil, 1979, 250 p.
J. CHARLOT, *Les Partis politiques*, Paris, A. Colin, 1971, 256 p.
L.-D. EPSTEIN, *Political Parties in Western Democraties*, Londres et New York, IX- 374 p.
s. HENIG et J. PINDER, *European Political Parties*, Londres et New York, 1969, 567 p.

w. JÄGER, *Partei und System : eine kristische Einführung in die Parteiforschung*, Stuttgart, 1973, 255 p.

A. KRIEGEL, *Les Communistes français*, Paris, Éditions du Seuil, 2e éd., 1970, 320 p.

J. LA PALOMBARA et M. WEINER, *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, 487 p.

K. LENZ et F. NEUMANN, *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*, Darmstadt, 1974, 2 vol., CXI- 252 p. et x- 390 p.

R. MICHELS, *Les Partis politiques* (réédition avec une introduction de R. Rémond), Paris, Flammarion, 1971, 303 p.

M. OSTROGORSKI, *La Démocratie et les Partis politiques* (textes choisis et présentés par P. ROSANVALLON), Paris, Éditions du Seuil, 1979, 306 p.

G. SARTORI, *Parties and Party System : a Framework for Analysis*, Cambridge (Mass.), 1976, XIII- 370 p. (traduction française, sous presse, aux Presses de la Fondation nationale des sciences politiques).

Maurice Duverger
Professeur à la Sorbonne et à l'Institut d'études politiques de Paris. Directeur du centre d'analyse comparative des systèmes politiques à l'Université de Paris I.

Notes

1
Que l'originalité des partis du XX^e^ siècle réside dans leur organisation est un fait ; que cette organisation tende à devenir un élément essentiel de l'action du parti, de son influence et de son rôle est un autre fait : les deux expliquent l'orientation générale de ce livre. Il n'en faudrait point déduire que l'auteur considère l'organisation des partis comme un élément plus important que leur doctrine ou que leur base sociale. À dire vrai, il inclinerait plutôt à penser que cette dernière reste encore prédominante ; il ne serait pas loin d'accepter sur ce point, avec quelques réserves, la théorie marxiste de l'*infrastructure* et de la *superstructure*. Dans une certaine mesure, cette étude se situe donc sur le plan de la superstructure. Mais les relations de celle-ci avec l'infrastructure ne sont point à sens unique. Et, pour certains types de partis contemporains, l'organisation tend précisément à descendre de la superstructure jusqu'à l'infrastructure : tel est sans doute le sens profond de l'évolution en cours.

2
La Démocratie et l'Organisation des partis politiques, Paris, 1903, 2 vol.

3
Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie (traduction française de la 1^re^ éd. : *Les Partis politiques : essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, 1919). — 2^e^ éd., Leipzig, 1925.

4
Die Politische Partei, Brünn, 1931.

5
En 1949.

6
Bulletin du Parti chrétien social, 1948, p. 429.

7
Le Parti communiste français, puissant facteur de l'union et la renaissance de la France, brochure, Editions du Parti, 1945, p. 10.

8
Cf. les intéressantes remarques de M.A. Lecœur, dans son rapport au XII[e] Congrès (1950), p. 13 et 14.

9
On doit noter cependant le développement des cellules dans certains partis fascistes ; cf. plus loin, p. 90.

10
La Lutte pour l'indépendance nationale et la paix, Paris, Éditions du Parti, 1950, p. 91.

12
D'après les chiffres cités dans le rapport de M. Léon Mauvais au congrès de Paris (1945), p. 6 et suiv., et les comptes rendus du congrès de Strasbourg (1947), p. 230-233.

11
Cf. p. 39.

13
Voir p. 82, n. 1.

14
Tableau établi d'après les chiffres cités par M. Léon Mauvais, dans son rapport d'organisation au congrès de 1945, *op. cit.*, p. 4 et 5. L'auteur n'indique pas les régions qu'il considère comme « industrielles », « semi-industrielles » ou « agricoles ». D'autre part, le total des chiffres de population qu'il donne pour ces trois catégories de région en 1937 atteint 47 744 500 habitants, ce qui est supérieur à la population métropolitaine à

la même époque (41 millions) : ces chiffres doivent donc comprendre des territoires d'outre-mer.

15
Chiffres cités d'après J. Benoist-Méchin, *Histoire de l'armée allemande*, Paris, 1938. Sous toutes réserves.

16
Dokumente der Zeigeschichte, Munich, 1941.

17
Cf. entre autres témoignages, celui de Ruth Fischer, *Stalin and the German Communist Party*, New York, 1948. Tous les témoignages émanent de transfuges du parti, et sont donc sujets à caution.

18
Cette comparaison est employée par le parti lui-même ; cf. *Vie du parti* (clandestine), 1941, 2e trimestre, n° 3, p. 9 et 11-12.

19
Maurice Thorez, au congrès de 1950 ; brochure, p. 87-88.

20
Esprit, mai 1939, p. 176.

21
Op. cit., p. 209.

22
Déclaration de M. Staub, au conseil national de 1947.

23
En général, très peu de syndiqués usent du droit de retrait individuel par déclaration écrite expresse : dans le parti social-démocrate de Suède, par exemple, 4,5 % des membres des syndicats affiliés ont ainsi refusé l'adhésion au parti en 1938 ; cette proportion est tombée à 2,5 % en 1948.

24

Léon Mauvais, *Rapport au congrès de 1945*, Éditions du Parti, 1945, p. 4.

25
Op. cit., p. 6.

26
Op. cit., p. 56.

27
Op. cit., p. 6.

28
Pour 1924, le nombre total d'électeurs socialistes est calculé, par extrapolation, sur la base des 19 départements où le parti a présenté des listes séparées, comme en 1919 : ailleurs il a fait alliance avec les radicaux et figuré sur les listes du « Cartel des Gauches ». Dans ces 19 départements, il a obtenu 628 883 voix contre 595 034 en 1919, ce qui conduit à lui attribuer environ 1 814 000 suffrages pour la France entière (contre 1 727 963 en 1919).

29
M. Thorez, rapport au Congrès de 1947, p. 84.

30
Op. cit., 1945, p. 56.

31
Esprit, mai 1939, p. 157.

32
Nombre d'adhérents : 1930 : 40 000 ; — 1933 : 45 000 ; — 1935 : 80 000 ; — 1936 : 363 000 ; — 1937 : 340 000 ; — 1944 : 385 000 ; — 1945 : 1 032 000 ; — 1947 : 907 700 ; — 1948 : 798 400 ; — 1949 : 786 800 ; — 1954 : 500 000. Ces chiffres sont établis d'après les sources suivantes : 1954. Chiffre cité au congrès du Parti (d'après A. LECŒUR, *L'Autocritique attendue*, 1955, p. 62, il représente une « exagération considérable » ; tous les chiffres d'adhérents depuis 1945 auraient été ainsi gonflés ; certains estimaient à 350 000 le nombre réel des

adhérents en 1954). — 1947-1949. MAURICE THOREZ : *La Lutte pour l'indépendance nationale et pour la paix.* Discours au congrès de 1950, Éditions du Parti, 1950, p. 90 (chiffres de cartes annuelles distribuées). — 1945. MAURICE THOREZ : *Au service du peuple de France.* Discours au congrès de 1947, Éditions du Parti, 1947, p. 84. — 1944. LÉON MAUVAIS : Rapport d'organisation du congrès de 1945, p. 4. — 1937. MAURICE THOREZ : *Une politique française.* Discours au congrès de 1945, Éditions du Parti, p. 56 (congrès d'Arles, déc. 1937). — 1936. GÉRARD WALTER : *Histoire du Parti communiste français,* Paris, 1948, p. 380 (chiffre d'octobre 1936). — 1935. MAURICE THOREZ : *Une politique française,* p. 56 (congrès de Villeurbanne, janvier 1936). — 1933. *Id.,* chiffre de février 1934, reporté naturellement à 1933. — 1930. MAURICE THOREZ : *Au service du peuple de France,* p. 85.

33
Au sens large du terme. Au sens étroit, le « cercle intérieur » désigne les dirigeants, spécialement quand ils forment une oligarchie. Cf. chap. 3.

34
Calculé sur le chiffre de 1949.

35
Sauf dans les États du Sud, où le système du parti unique provoque une abstention massive aux élections proprement dites et une participation plus forte aux primaires (cf. fig. 42).

36
Ch. Bettelheim et S. Frère, *Auxerre en 1950,* Paris, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 17, 1950.

37
On a déjà défini plus haut la technique employée pour dominer les organismes annexes ; cf. p.104-105.

38
Op. cit., p. 235.

39
J. Fauvet estime cependant à 50 % la proportion des militants communistes, par rapport aux adhérents *(Les Forces politiques en France,* Paris, 1951). A. Lecœur, ancien secrétaire du parti, au tiers seulement *(L'Autocritique attendue, 1955).*

40
Dans les partis à cotisation différenciée, la répartition des adhérents entre les taux peut être un indice intéressant de militantisme (bien que d'autres facteurs interviennent dans ce domaine, notamment la situation sociale des partisans) : l'effort financier plus grand des cotisants berlinois du Parti social-démocrate allemand est intéressant à noter, dans ce domaine (cf. fig. 7).

41
Roberto Michels, *Les Partis politiques*, Paris, 1914, p. 132.

42
Chiffres de l'année 1948. D'après le rapport du comité des partis politiques de l'Association américaine de science politique (supplément à *The American Political Science Review,* septembre 1950, n° 3, 2e partie).

43
D'après le compte rendu du congrès de 1910, *Revue politique et parlementaire*, 1910, p. 509.

44
Cité par *Jules* Monnerot, *Sociologie du communisme*, Paris, 1949, P. 40-41.

45
Iskra n° 1.

46
Que faire ?, Œuvres complètes, tome IV, Paris, 1929, p. 512.

47
Roberto Michels, *op. cit.*, p. 15.

48
Renseignements tirés du rapport de M. Casanova au comité central du 28 février 1949 et de l'article de A. Parinaud, *in Cahiers du communisme*, octobre 1949, p. 1241.

49
J.F.S. Ross, *Parliamentary representation*, 2e éd., Londres, 1949.

50
Cité par H. Chambre, *Vie économique et sociale*, novembre 1949.

51
A. Lecœur, rapport au congrès de 1950, p. 24 et 26.

52
Cité par R. Michels, *op. cit.*, p. 70.

53
Merriam and Gosnell, *The American Party System*, 4e éd., New York, 1949, p. 179.

54
D'après J.F.S. Ross, *op. cit.*

55
D'après J.F.S. Ross, *op. cit.*, p. 52.

56
Op. cit., p. 23.

57
Dans le Parti socialiste suisse, il n'a pas été utilisé depuis 1921, s'il faut en croire F. Lachenal, *Le Parti politique*, Bâle, 1944, p. 78, note 140.

58
. Cité par F. Goguel, *Encyclopédie politique de la France et du monde*, Paris, 1950, t. 1, 2e éd., p. 286.

59
Cité par *Le Monde,* 23 décembre 1949.

60
Depuis la mort de Staline une réaction très nette se dessine en URSS contre la personnalisation du pouvoir : on revient au principe de la « direction collective » posé par Lénine. Mais certains partis communistes et notamment celui de France — résistent à cette tendance.

61
Cf. notamment W.B. Hesseltine, *The Rise and Fall of Third Parties,* Washington, 1948.

62
Cf. en particulier Macaulay, *History of England,* Londres, 1849, t. I, p. 82-83.

63
L'Australie fait également exception depuis le développement du *Country Party.* Mais le système de vote préférentiel qui y fonctionne altère profondément le mécanisme du scrutin majoritaire et le rapproche de la technique des deux tours en permettant le regroupement des suffrages dispersés. Il est frappant, d'ailleurs, que l'apparition du *Country Party* ait coïncidé avec l'application du vote préférentiel.

64
Notons qu'au Canada, cette tendance au dualisme à l'intérieur de chaque circonscription n'est pas absolument nette, surtout depuis les élections de 1957, qui ont mis fin à la domination du Parti libéral. Dans plusieurs circonscriptions, il y a tripartisme ou quadripartisme réel, ce qui fausse la représentation. La situation ressemble un peu à celle *de* la Grande-Bretagne entre 1920 et 1935, période pendant laquelle régnait un tripartisme provisoire. On peut penser que la situation canadienne actuelle a le même caractère de transition.

65
Le schéma ne tient pas compte des forces respectives de chaque « famille spirituelle » : les chrétiens-progressistes, en particulier, sont très peu

nombreux (bien que leur influence intellectuelle soit assez grande). D'autre part, l'évolution vers la droite du MRP depuis 1951 fait que beaucoup de ses membres sont assez « libéraux » au point de vue économique ; au contraire, les radicaux « mendésistes » sont plus dirigistes, et se situent à gauche à cet égard.

66
V.O. Key, *Southem Politics*, New York, 1950, p. 422.

67
H. Tingsten, *Majoritetsval och proportionalism* (Riksdagens protokoll bihange), Stockholm, 1932.

68
Mihaïl Manoïlesco, *Le Parti unique*, Paris, 1936.

69
Simone Weil, citée par Louis Vallon, *Le Dilemme français*, ouvrage de propagande RPF, 1951.

70
Art. 13 du règlement du parti de 1939.

71
D'après *l'Encyclopédie française*, t. X, *L'État moderne*, p. 10.82-6.

72
Déclaration de Mussolini à Emil Ludwig, citée par Ludwig, *Entretiens avec Mussolini*, Paris, 1932, trad. franç.

73
Mussolini, cité par Kurella, *Mussolini ohne Maske*, 1931.

74
Le Temps, 12 septembre 1935.

75
Le Temps, 22 décembre 1933.

76
Ibid., 11 janvier 1937.

77
Consigne du bureau politique du Parti communiste français de 1924.

78
Hatschek, *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin, 1913.

79
Pourcentage calculé sur une moyenne de 600 députés. On a fait rentrer dans la gauche : les communistes, les communistes dissidents, les socialistes, les radicaux-socialistes, les socialistes dissidents et républicains-socialistes ; tous les autres partis sont classés à droite. Cette répartition sommaire, indispensable pour les calculs, est très approximative.

80
Cf. fig. 11, p. 149.

81
Sur la loi du cube, cf. les articles de M.G. Kendall et A. Stuart, dans le *Bristish Journal of Sociology* (1950, vol. I, n° 3, p. 183) et dans la *Revue française de science politique* (1952, n° 2, p. 270), et l'appendice de D.E. Butler au livre de H.G. Nicholas, *The British General Election of 1950*, p. 328 sq.

82
D'après G. Lachapelle, *Élections législatives du 16 novembre 1919*, Paris, 1920.

83
Cela traduit, dans une certaine mesure, le passage à droite du Parti libéral belge, analogue à celui du Parti radical français après 1945.

84
Dépêche particulière du correspondant du *Monde* à Rome, Jean d'Hospital. Cf. *Le Monde*, 20 octobre 1950.

85
Rapport administratif de M. Deghilage, secrétaire général au congrès du 26 novembre 1949. *Bulletin d'information du PSC*, décembre 1949, p. 660.

86
Le système électoral de 1951 avait enlevé d'ailleurs au tripartisme la majorité parlementaire ; mais il conservait la majorité dans le pays, avec 53,3 % des suffrages. Après les élections du 2 janvier 1956, la gauche est de nouveau majoritaire au Parlement, soit sous sa forme de 1936 (Front populaire), soit sous sa forme de 1945 (tripartisme) : mais l'isolement du Parti communiste empêche toujours cette majorité de se traduire sur le plan gouvernemental.

87
Du contrat social, livre III, chap. IV.

EN COUVERTURE : illustration Christian Desbois.
ISBN 2-02-006002-7
© LIBRAIRIE ARMAND COLIN, 1976.
La loi du 11 mars 1957 interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l’auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1er mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XXe siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été initialement fabriquée par la société FeniXX au format ePub (ISBN 9782021273908) le 26 octobre 2018.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1er mars 2012.

Avec le soutien du CNL Centre national du livre