Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Partis politiques nationaux en crise? Organisation des partis et décentralisation. Une comparaison de l'Espagne et du Royaume Uni

Elodie FABRE
Doctorante au Département de science politique à la Katholieke Universiteit de Leuven

Bart MADDENS
Professeur en science politique à la Katholieke Universiteit de Leuven

Wilfried SWENDEN
Professeur en science politique à l'Université de Edimbourg, Ecosse

Robertas POGORELIS
Collaborateur scientifique au Département de science politique à la Katholieke Universiteit de Leuven

I. Introduction

Les partis politiques sont un élément crucial du lien entre les citoyens et l'Etat.[1] Alors même que le lien entre partis politiques et citoyens s'affaiblit, les partis ont renforcé leur relation avec l'Etat.[2] La récente tendance à la décentralisation dans un certain nombre de pays européens (Espagne, France, Italie, Royaume Uni) et l'émergence ou le renouveau de partis régionalistes, notamment en Espagne et au Royaume Uni, confrontent certains Etats européens à la concurrence de leurs régions en matière de ressources politiques, politiques publiques et identification des citoyens.

1. Voir KIRCHHEIMER, O., The Transformation of the Western European Party Systems, in LaPalombara, J. & Weiner, M. (éds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966.
2. KATZ, R.S., & MAIR, P. (éds.). *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994; KATZ, R.S., & MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, vol. 1, 1995, pp. 5-28.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

La régionalisation de l'Etat a été suivie par l'émergence d'élites régionales et le développement de structures partisanes régionales au sein de ces mêmes partis. Ces élites et ces structures ont gagné un certain pouvoir au sein des partis, au niveau régional, mais potentiellement aussi au niveau central. Ceci est donc potentiellement un facteur d'affaiblissement des structures centrales de ces partis. La question est de savoir si dans un tel contexte d'affaiblissement de l'Etat et de développement d'intérêts et d'enjeux régionaux, les partis nationaux sont demeurés des organisation cohérentes et intégrées qui articulent une vision commune de l'intérêt général, ou s'ils sont devenus une alliance de structures régionales qui coopèrent lors des élections générales mais expriment le plus petit dénominateur commun entre les régions.

La science politique compte de nombreux chercheurs qui étudient les partis politiques et le fédéralisme. Cependant, jusqu'à récemment, les spécialistes de ces deux sous-disciplines ont travaillé en relative isolation les uns par rapport aux autres. Les chercheurs en fédéralisme comparé ont rarement abordé la question du lien entre le caractère décentralisé d'un Etat et les caractéristiques de son système de partis ou la structure organisationnelle de ses partis politiques.[3] De la même manière, les spécialistes des partis politiques ont souvent étudié les relations entre la direction et les militants des partis politiques,[4] alors que la dimension territoriale des partis politiques, c'est-à-dire l'organisation verticale des partis du niveau central à la circonscription (ou même le canton ou la cellule), a inspiré assez peu d'études comparatives.[5]

Dans les Etats où les assemblées régionales sont élues au suffrage universel direct, les débats politiques sont structurés différemment selon qu'ils sont au niveau central ou au niveau régional. Alors que les débats, les priorités politiques, mais aussi les systèmes de partis, peuvent être différents entre le niveau central et le niveau régional mais aussi entre les régions, les partis nationaux sont confrontés à une difficulté particulière, celle de concilier l'unité du parti et les spécificités régionales. Cette difficulté est particulièrement évidente dans les Etats multinationaux, où ces partis peuvent en outre être confrontés à l'opposition de partis ethno-régionalistes, qui ont tendance à mettre en avant les problèmes lo-

3. Pour de rares exceptions, voir RIKER, W.H, *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston and Toronto: Little Brown, 1964, et CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., Federalism and Political Parties, *European Journal of Political Economy*, vol. 3, 1987, pp. 87-108.
4. MICHELS, R., *Les Partis Politiques. Essai sur les Tendances Oligarchiques des Démocraties*, Paris: Flammarion, 1919; DUVERGER. M., *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Colin, 1951; KIRCHHEIMER, O., *o.c.*, pp. 177-200; PANEBIANCO, A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
5. Voir KATZ, R.S. & MAIR, P., *Party Organizations: A Handbook*, London: Sage, 1992; JEFFERY, C. & HOUGH, D., Regional Elections in Multi-Level Systems, *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, 2003, pp. 199-212; DESCHOUWER, K., Political Parties in Multi-Layered Systems, *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, 2003, pp. 213-226.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

caux et à politiser les relations entre le centre et les régions.[6] Ainsi, alors que l'élection directe des assemblées régionales procure aux partis de nouvelles structures d'opportunité grâce auxquelles ils peuvent obtenir des postes politiques, du prestige, de l'expertise et des ressources, elle peut également servir de forum pour l'expression des problèmes et intérêts régionaux, qui peuvent être différents des choix politiques des partis nationaux au niveau central. Les branches régionales de ces partis peuvent alors considérer que leur succès électoral dépend de leur capacité à développer leur propre programme électoral, au risque que celui-ci ne soit différent du programme du parti national pour les élections générales et que cela ne crée des tensions au sein du parti. Dans cette situation, tous les partis nationaux ne réagissent pas de la même façon: alors que certains partis concèdent à leurs branches régionales une certaine autonomie, notamment la possibilité d'élaborer leur propre programme et de sélectionner leur leader et leurs candidats, d'autres insistent davantage sur l'unité programmatique et la cohérence du parti au niveau national.

Cet article ne vise cependant pas à analyser la stratégie des partis nationaux face aux partis ethno-régionalistes. Nous cherchons à contribuer à l'étude de l'organisation des partis politiques nationaux dans un environnement décentralisé. Concrètement, nous étudions l'organisation territoriale des partis politiques dans deux Etats décentralisés à caractère multinational, en portant une attention particulière à l'articulation entre les niveaux régionaux et centraux. Nous définissons un parti national comme un parti qui participe aux élections législatives et régionales dans la quasi-totalité des régions d'un pays. Notre objectif est plutôt de démontrer dans quelle mesure la structure interne de ces partis est influencée par le caractère et le degré de décentralisation du système politique dans lequel ils agissent. Nous souhaitons tester la forte affirmation de William H. Riker selon laquelle "lorsque les partis sont relativement décentralisés... alors le système fédéral n'est que partiellement centralisé. En raison de cette corrélation parfaite, la conclusion est directe: on peut mesurer le fédéralisme en mesurant les partis. La structure des partis est donc un substitut à la structure de toute la constitution".[7] Nous testons ici cette relation de manière inverse, évaluant l'impact de l'organisation territoriale de l'Etat sur l'organisation des partis nationaux.

A cet effet, nous étudions cinq partis nationaux situés dans deux Etats multinationaux et décentralisés: l'Espagne et le Royaume Uni. Plusieurs critères viennent expliquer ce choix. Tout d'abord, l'un comme l'autre ont une organisation institu-

6. DE WINTER, L. & TÜRSAN, H., *Regionalist Parties in Western Europe*, London: Routledge, 1998.
7. RIKER, W.H., Federalism, pp. 93-172 in F.I. Greenstein & N.W. Polsby, *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes*, Volume 5, Reading (MA): Addison-Wesley, 1974, p. 137. Propre traduction de "when parties are somewhat decentralized... then federalism is only partially centralized. Because of this perfect correlation... the inference is immediate: one can measure federalism by measuring parties. The structure of parties is thus a surrogate for the structure of the whole constitution...".

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tionnelle décentralisée assez récente. Même si la constitution espagnole vient de fêter ses vingt-cinq ans alors que l'établissement du Parlement écossais et de l'Assemblée galloise est beaucoup plus récent, la distribution des compétences entre le gouvernement espagnol et les communautés autonomes a considérablement changé depuis 1979, et la forme de la décentralisation et la distribution des pouvoirs entre l'Etat et les régions continuent de changer. Ces deux pays sont donc tout deux dans une situation où leur structure étatique actuelle est à la fois récente et toujours susceptible d'évoluer.[8] D'autre part, bien que ces deux pays partagent un même caractère décentralisé, la nature et le degré de cette décentralisation n'en sont pas moins différents, ce qui nous permet d'avoir une certaine variation de notre variable indépendante. L'organisation de ces deux pays est également asymétrique, c'est-à-dire que toutes les régions n'ont pas les mêmes pouvoirs. Ainsi, certaines régions ont plus de pouvoir et d'autonomie que d'autres dans un même pays. C'est ainsi le cas de la Catalogne et du Pays Basque en Espagne, et de l'Ecosse au Royaume Uni. Enfin, ces deux pays partagent également un même caractère multinational. En effet, l'Espagne et le Royaume Uni comprennent un certain nombre de régions qui affichent une identité, une langue et des coutumes différentes de celles du reste du pays. C'est par exemple le cas de la Catalogne, du Pays Basque, de la Galice et de la Navarre en Espagne, de l'Ecosse et du Pays de Galles en Grande Bretagne. Ce caractère multinational de l'Etat est à l'origine notamment du développement de partis politiques de type régionaliste ou ethno-régionaliste dans ces régions, comme le *Scottish National Party* (SNP) en Ecosse et le *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) au Pays Basque. Ces partis régionalistes intensifient le caractère unique de la région dont ils mettent en avant les intérêts et accentuent les pressions centrifuges sur les partis nationaux en imposant des thèmes et des intérêts spécifiques dans les campagnes électorales et en appelant directement aux sentiments régionalistes ou nationalistes des électeurs de ces régions. Nous étudions donc des partis qui sont dans un contexte politique et institutionnel comparable. Cependant, nous observons certaines différences entre ces deux pays, notamment dans le type de répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les régions, ou encore le degré de décentralisation. Ces différences devraient nous permettre d'observer si des variations dans l'environnement de ces partis produisent des types d'organisation différents.

En Espagne, les principaux partis nationaux sont le *Partido Popular* (PP, Parti Populaire) et le *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE, Parti Socialiste Ouvrier Espagnol). Le PSOE a une organisation tronquée en Catalogne, où le *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC-PSOE) est un parti séparé mais fédéré au PSOE et fait campagne à sa place.[9] Au Royaume Uni, les partis nationaux sont le *Labour Party*

8. Voir les débats en Espagne sur le Plan Ibarretxe au Pays Basque et sur la réforme du statut d'autonomie catalan, et les revendications pour plus d'autonomie au Pays de Galles.
9. MÉNDEZ LAGO, M., Federalismo y Partidos Políticos: Los Casos de Canadá y España. Communication présentée lors de la Conferencia de l'Associación Española de Ciencias Políticas y Administración (AECPA), Barcelone, 18-20 Septembre 2003.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

(Parti travailliste), le *Conservative Party* (Parti conservateur) et les *Liberal Democrats* (Libéraux Démocrates).

Cette analyse de l'organisation des partis politiques est basée sur une étude comparative de leurs statuts (ou constitutions). Ce choix n'est pas sans problème ni débat. En effet, Sartori considère que "les statuts des partis politiques ne sont jamais respectés que dans la mesure où ils servent les intérêts des parties intéressées".[10] De plus, les statuts varient grandement en longueur et détail, et certains aspects de la *Realpolitik* des partis politiques sortent du cadre des statuts et ne peuvent être étudiés de cette manière. Il n'en demeure pas moins que les statuts offrent un bon point de départ pour mesurer la (dé)centralisation des partis politiques et constituent "un guide fondamental du caractère d'un parti donné".[11] Enfin, les statuts des partis constituent une rare source d'information comparable sur les règles qui gouvernent la vie des partis et constituent un cadre réglementaire contraignant l'action des acteurs politiques. Un autre problème méthodologique potentiel est le nombre relativement bas de cas d'étude (cinq). Conscients de ce problème, nous ne cherchons pas à élargir la portée de nos résultats à tous les pays décentralisés. Nous nous attachons au contraire à décrire de la façon la plus précise possible l'organisation des principaux partis nationaux dans ces deux pays, suivant une étude systématique de certains aspects de leur organisation.

Dans la première partie de cet article, nous formulons les hypothèses relatives à l'influence du type de structure étatique sur l'organisation des cinq partis mentionnés ci-dessus, et nous introduisons un système de codification pour mesurer l'organisation des partis nationaux et leurs relations avec leurs branches régionales. Dans la deuxième partie, nous testons notre hypothèse en analysant les constitutions des cinq partis. Enfin, dans la dernière partie, nous analysons les résultats et esquissons un programme pour de futures recherches.

II. Décentralisation de l'Etat et des partis politiques: un cadre d'analyse

A. Présentation du problème et du cadre théorique

Avant tester notre hypothèse, nous devons d'abord définir les concepts de décentralisation de l'Etat et des partis politiques. Pour l'Etat, nous pouvons utiliser les catégories analytiques développées par les chercheurs en fédéralisme comparé. En revanche, pour les partis politiques, nous introduisons notre propre système

10. SARTORI, G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976, p. 95. Propre traduction de "party statutes are seldom complies with beyond the extent that suits the interests of the interested parties".
11. KATZ, R.S. & MAIR, P., *o.c.*, 1992, p. 7. Propre traduction de "a fundamental guide to the character of a given party".

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de codification en établissant un parallèle entre la forme décentralisée de l'Etat et celle des partis.

La forme des systèmes fédéraux peut varier entre deux extrêmes, d'un côté 'très duelle', et de l'autre, 'très intégrative'. Dans un système duel, le centre et les régions ont des compétences législatives, exécutives et fiscales distinctes et clairement identifiables.[12] Les domaines de compétence sont répartis entre les deux niveaux, qui en ont chacun l'exclusivité. Par conséquent, chaque niveau étant autonome dans la gestion des domaines dont il a la responsabilité, les relations intergouvernementales sont généralement très réduites. A l'opposé, les fédérations de type intégratif sont marquées par une forte coopération entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux dans les domaines législatifs, exécutifs et fiscaux. Les systèmes intégratifs sont ainsi caractérisés par une division du travail plutôt que des domaines de compétence, entre les gouvernements central et régionaux.[13] Afin d'assurer la prise en compte de leurs intérêts, les régions sont ainsi fortement impliquées dans le système décisionnel central à travers d'intenses relations intergouvernementales. Cette distinction entre arrangements institutionnels duels et intégratifs ne s'applique pas seulement aux systèmes fédéraux. Elle peut également s'appliquer à des systèmes décentralisés comme l'Espagne et le Royaume Uni. Dans ce cas, si le mode de répartition des compétences entre les régions et l'Etat correspond bien à un point sur le continuum duel-intégratif, le champ des compétences (ou les capacités fiscales et administratives qui l'accompagnent) est plus réduit. Il est cependant possible d'imaginer un Etat décentralisé dans lequel les régions contrôlent des capacités législatives dans un nombre limité de domaines, tout en ayant aussi les capacités fiscales et administratives de mettre en œuvre leurs politiques. Ainsi, même si la sphère des pouvoirs décentralisés reste limitée, le système n'en demeure pas moins de nature duelle plutôt qu'intégrative. On peut ainsi faire une distinction entre la *nature* (duelle ou intégrative) du système institutionnel et la *sphère* (limitée ou étendue) des pouvoirs décentralisés (ou *degré* de décentralisation).

B. Mesurer l'organisation des partis politiques nationaux

Concernant l'organisation régionale des partis politiques nationaux, on peut distinguer deux éléments qui permettent d'analyser les partis tout en les comparant à l'organisation de l'Etat dans lequel ils opèrent: le *degré d'autonomie* des branches régionales par rapport au parti national dans la gestion des affaires régionales, et le *degré de participation* des branches régionales dans les affaires du parti national. Ces deux dimensions font écho aux deux aspects des systèmes fédéraux ou simplement décentralisés: l'étendue des pouvoirs décentralisés et la nature des relations intergouvernementales entre l'Etat et les régions.

12. CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., *o.c.*, p. 95.
13. CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., *o.c.*, p. 94.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Les tentatives de coder l'organisation des partis politiques sont rares. Le *Data Handbook* (1992) de Katz et Mair offre nombre d'informations utiles sur l'organisation des partis dans douze pays occidentaux mais ne fournit aucune catégorie d'analyse. L'*International Comparative Political Parties Project* de Janda (1980) est de ce point de vue plus intéressant.[14] Cette analyse exhaustive des partis politiques dans cinquante-trois pays code l'organisation de ces partis suivant un grand nombre de catégories et de variables. Le concept le plus utile pour notre analyse est celui de "centralisation du pouvoir", qui mesure "le lieu et la distribution de l'autorité décisionnelle effective au sein du parti".[15] Janda a décomposé ce concept en huit variables, parmi lesquelles celle de "nationalisation de la structure", qui mesure " la distribution hiérarchique du pouvoir sans relation avec les différenciations fonctionnelles" au sein du parti.[16] Janda mesure alors le degré de (dé)centralisation des partis politiques, et il pose même comme hypothèse que "le fédéralisme a pour conséquence principale la séparation entre les organes régionaux du parti et les organes nationaux".[17] Cette catégorie inclut d'autres variables, comme la sélection du chef de parti et des candidats aux élections législatives générales, l'allocation des ressources ente les différents niveaux du parti, la formulation de la politique du parti et la discipline interne.[18] Cependant, ce système de codification est un peu trop détaillé par rapport à nos besoins, décrivant tous les rouages des partis jusqu'au niveau de la circonscription, alors que notre analyse se concentre sur les relations entre deux niveaux seulement, le niveau central et le niveau régional.

Nous avons donc développé notre propre système de codification pour mesurer le type et le degré de (dé)centralisation régionale des partis nationaux. Nous appliquons ce système de codification à deux groupes d'indicateurs, chacun représentant l'un des axes d'analyse cités ci-dessus. Chaque indicateur représente quant à lui un processus interne des partis. Le premier groupe d'indicateurs mesure la participation des branches régionales dans le parti national (abrévié PART dans les tables suivantes). Ce groupe comprend cinq indicateurs: (1) la sélection du chef du parti national, (2) la sélection des candidats pour les élections législatives nationales, (3) la formulation du programme politique du parti, (4) la représentation garantie des branches régionales dans les organes du parti national (comme par exemple le nombre de délégués représentant les branches régionales au congrès, à la convention nationale ou au sein de la direction du parti, etc.), et (5) la garantie statutaire des compétences et de l'autonomie des branches régionales ainsi que leur participation dans le processus de révision des statuts.

14. JANDA, K. *Political Parties. A Cross-National Survey*, New York: The Free Press, 1980.
15. JANDA, K., *o.c.*, p. 108. Propre traduction de "location and distribution of effective decision-making authority within the party".
16. *Id.* Propre traduction de "hierarchical distribution of power without regard to the functional differentiation".
17. *Id.* Propre traduction de "federalism is expected to have its greatest impact in separating state party organs from national organs".
18. JANDA, K., *o.c.*, pp. 109-16.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Le second groupe comporte quatre indicateurs afin de mesurer le degré d'autonomie des branches régionales dans la gestion des affaires régionales du parti (AUTO). Ces indicateurs sont (6) la sélection des chefs des branches régionales, (7) la sélection des candidats pour les élections régionales, (8) la formulation des programmes politiques régionaux du parti et (9) la participation des branches régionales à l'administration de la discipline interne au parti (à l'exclusion de la discipline parlementaire).

Chaque parti reçoit un code entre 0 et 4 pour chaque indicateur (processus interne). Un score de 0 représente la forme d'organisation la plus centralisée, quel que soit le processus interne considéré. Pour le groupe PART, un score de 1 représente un arrangement dans lequel la participation des branches régionales dans le parti est très limitée. Un score de 2 signifie que le niveau d'implication des branches régionales dans le parti central est équivalent à celui d'autres groupes, comme les militants ou les représentants élus du parti; un score de 3 indique une forte implication des branches régionales dans le parti central; et un score de 4 représente une organisation de type confédérale, où les organes centraux seraient en fait des réunions entre les représentants des partis régionaux. En ce qui concerne le groupe AUTO, un score de 1 représente une situation dans laquelle l'autonomie des branches régionales est limitée par la participation des organes centraux du parti dans les affaires de politique régionale. Un score de 2 signifie que les branches régionales décident de la gestion des affaires régionales du parti, mais qu'elles doivent faire approuver ces décisions par le parti central. Un code 3 signifie que les branches régionales sont autonomes en matière de gestion des affaires régionales du parti; et enfin, un score de 4 correspond à une forme d'organisation bifurquée (ou tronquée), c'est-à-dire que le parti national ne participe pas à la vie politique d'une région donnée. C'est alors un autre parti, généralement de la même famille politique mais n'existant que dans cette région, qui remplace le parti national.

C. Présentation des hypothèses

Selon Scharpf, les systèmes fédéraux duels tendent à favoriser la mise en place de partis régionalisés, sinon tronqués, c'est-à-dire des partis qui ne participent pas aux élections régionales dans certaines régions.[19] Les relations entre le centre et les branches régionales des partis nationaux peuvent être difficiles dans la mesure où dans certaines circonstances, les élites régionales peuvent estimer que les avantages à exploiter électoralement les conflits entre le centre et les régions sont supérieurs aux dommages potentiels que ce choix peut avoir sur les relations avec le parti central et sur la cohésion de l'ensemble du parti. Ainsi, alors que les relations entre le centre et les régions se politisent, les branches régionales

19. SCHARPF, F.W., Federal Arrangements and Multi-Party Systems, *Australian Journal of Political Science*, vol. 30, 1995, p. 32.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

prennent leurs distances vis-à-vis du parti national. De plus, comme chaque niveau de gouvernement possède ses propres domaines de compétence, des questions et des problèmes différents font débat à chaque niveau, et il y a une différence claire entre les arènes politiques centrale et régionale. L'une des conséquences de cette distinction entre ces deux niveaux est que les élections régionales ne sont pas des élections de second ordre.[20] Un parti national n'a pas à maintenir ses branches régionales sous contrôle de peur que leur éventuelle impopularité ou leur bilan négatif n'affecte ses chances de succès électoral aux élections générales. Au contraire, cette situation encourage les partis nationaux à permettre les différences internes et interrégionales, et parfois même aussi la bifurcation entre niveaux central et régional, c'est-à-dire que des partis différents mais appartenant à la même famille politique opèrent à des niveaux de gouvernement différents. Ainsi, les partis politiques nationaux sont d'autant plus décentralisés au niveau régional qu'ils opèrent dans un système de type duel et que la sphère des pouvoirs législatifs, fiscaux et administratifs décentralisés est importante.

A l'inverse, nous nous attendons à ce que l'organisation des partis politiques soit moins décentralisée dans des Etats où la décentralisation est de type intégratif, mais nous postulons que les branches régionales sont plus impliquées dans la vie du parti national. Ceci concorderait avec le type de relations intergouvernementales qui prévalent dans les Etats décentralisés de type intégratif: la plupart des compétences législatives sont attribuées au gouvernement central, les revenus fiscaux sont partagés entre les niveaux, et les gouvernements régionaux sont principalement en charge de l'exécution des lois. Pour que les régions ne soient pas réduites au rôle d'exécutant du gouvernement central, elles doivent pouvoir participer au processus législatif national, par exemple lors du débat des lois de répartition des revenus fiscaux. En République Fédérale d'Allemagne, qui est le type même de la fédération intégrative, cette coopération prend la forme d'une seconde chambre législative fédérale composée de représentants des exécutifs régionaux.[21] En conséquent, les politiques fédérales ne sont pas le résultat d'une simple décision du gouvernement central, mais plutôt le résultat d'une négociation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux. Comme les lois sont décidées et mises en œuvre en coopération entre les différents niveaux, il est dans l'intérêt du parti ou de la coalition au pouvoir au niveau central de s'assurer que les branches régionales suivent la politique définie pour l'ensemble du parti; de la même manière, dans un tel contexte, les partis d'opposition ont intérêt à présenter un front uni sur l'ensemble du territoire. De plus, puisque les élections régionales influencent le processus législatif central, elles sont suivies de très près par les appareils partisans et les médias. Les élections régionales peuvent alors être vues comme des élections de second ordre et comme un test pour

20. HIX, S., Elections, Parties and Institutional Design: EU Democracy in Comparative Perspective, *West European Politics*, vol. 21, 1998, pp. 19-52.
21. STURM, R., *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budtich, 2001.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

le gouvernement central.[22] Cette connexion entre politique nationale et politique régionale rend la cohésion partisane encore plus nécessaire. Les partis nationaux tendent alors à renforcer leur contrôle sur leurs branches régionales afin de s'assurer de leur loyauté et de leur respect des politiques nationales du parti.[23] Ainsi donc, les partis nationaux auront d'autant plus tendance à contrôler leurs branches régionales que le système institutionnel est intégratif et que le degré de décentralisation est limité.

La distinction entre autonomie des branches régionales et participation dans le parti national nous permet d'affiner ces hypothèses. Ainsi, nous estimons que plus un système décentralisé est de nature duelle, moins les branches régionales participent à la vie du parti national et sont présentes dans les organes centraux du parti (H1). En revanche, toujours à propos de la participation des branches régionales dans le parti national, l'effet d'un plus grand nombre de domaines décentralisés paraît moins évident. L'exemple des Etats nous amènerait à penser que plus la décentralisation est poussée, moins les branches régionales sont impliquées dans le parti national, de la même manière que la distance entre régions et Etat semble plus importante lorsque le champ des domaines décentralisés est étendu. Cependant, si la décentralisation est importante, le pouvoir et la légitimité des branches régionales sont aussi susceptibles d'augmenter. L'existence de régions fortes et dotées de nombreux domaines de compétence aura donc tendance à augmenter le pouvoir et l'influence des branches régionales, et notamment de leurs élites, au sein des partis nationaux. Celles-ci se trouvent alors dans une position où elles peuvent imposer leur présence et leur influence. En conséquent, nous posons comme hypothèse une corrélation positive entre le champ des domaines de compétence décentralisés et la participation des branches régionales dans les organes centraux des partis nationaux (H2). En ce qui concerne l'autonomie des branches régionales dans la gestion de leurs affaires, nous posons que les branches régionales des partis nationaux sont d'autant plus autonomes que ceux-ci opèrent dans un Etat décentralisé de type duel (H3). D'autre part, nous posons comme hypothèse que les branches régionales sont d'autant plus autonomes que le champ des domaines décentralisés est important (H4).

Un autre élément doit être pris en compte parmi les variables indépendantes institutionnelles qui influencent l'organisation des partis politiques: l'asymétrie institutionnelle. Par asymétrie, on entend la différenciation légale entre les régions d'un même pays par rapport à leurs pouvoirs et domaines de compétence.[24] L'asymétrie permet à certaines régions d'avoir plus de pouvoirs que d'autres, qu'il s'agisse d'une plus grande capacité à décider seules dans un bloc de compétences identique ou d'un plus grand nombre de domaines de compétences

22. CHANDLER, W.M. & CHANDLER, M.A., *o.c.*, p. 98.
23. DESCHOUWER, K. The European Multi-Level Party Systems: Towards a Framework of Analysis, *EUI Working Paper* n° 2000/47, 2000, p. 17.
24. FOSSAS, E. Asymmetry and Plurinationality in Spain, *ICPS Working Papers* 167, 1999.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

décentralisés. Nous posons donc comme hypothèse que l'asymétrie institutionnelle se retrouve dans l'organisation des partis nationaux, certaines branches régionales bénéficiant de plus d'autonomie que d'autres et ayant des responsabilités différentes au sein des instances nationales du parti (H5). Ainsi les partis nationaux n'ont pas forcément la même organisation sur tout le territoire.

Table 1. Résumé des hypothèses et des scores attendus pour chaque groupe de variables (type et degré de décentralisation).

	Type de décentralisation	
Degré de décentralisation	**Duelle**	**Intégrative**
Limitée	PART: Bas AUTO: Moyen	PART: Moyen AUTO: Bas
Importante	PART: Moyen AUTO: Haut	PART: Haut AUTO: Moyen

La Table 1 résume les quatre hypothèses relatives à l'effet du type et du degré de décentralisation sur l'organisation des partis nationaux au niveau régional, auxquelles il faut ajouter l'hypothèse relative à l'effet de l'asymétrie institutionnelle. Nous pouvons maintenant passer à la partie empirique, en regardant d'abord l'organisation institutionnelle de l'Espagne et du Royaume Uni, ensuite en analysant l'organisation des partis nationaux de ces deux pays.

III. Tester la relation entre décentralisation de l'Etat et décentralisation des partis politiques

A. Dualisme et décentralisation des structures étatiques en Espagne et au Royaume Uni

Le système de communautés autonomes (c'est-à-dire les régions) espagnoles est un système relativement duel avec une sphère étendue de pouvoirs décentralisés aux régions. Les dix-sept communautés autonomes sont compétentes en matière d'agriculture, d'éducation, de santé publique, de développement économique régional, de culture, de recherche et de politique linguistique. On observe un certain nombre de différences interrégionales, mais le degré d'asymétrie a considérablement diminué entre 1978 et aujourd'hui.[25] A présent, la large autonomie fiscale du Pays Basque (en fait, de ses trois provinces) et de la Navarre sont les cas d'asymétrie les plus notables. Certaines des compétences que la constitution espagnole assigne (potentiellement) aux communautés autonomes sont *de facto* des

25. MORENO, L., *The Federalization of Spain*, London: Frank Cass, 2001.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

compétences partagées, rendant le système espagnol moins duel que l'on ne peut le penser de prime abord. Il en est ainsi car la constitution espagnole et les différents statuts d'autonomie des communautés autonomes, que le gouvernement central a négocié avec chacune des régions, autorisent le parlement espagnol à développer des 'lois cadres' dans les domaines de compétences transférés aux régions. Dans la mesure où les communautés autonomes n'ont que très peu d'influence sur le processus décisionnel central, le gouvernement espagnol a souvent utilisé cette prérogative, parfois même au-delà de ce que les régions jugeaient acceptable.[26] A l'opposé, les régions ont souvent appliqué la législation nationale comme bon leur semblait. En dehors du Pays Basque et de la Navarre, les taxes prélevées au niveau régional sont assez peu nombreuses et ne représentent qu'une faible part des besoins financiers des régions: elles ne contribuent à couvrir que quinze pourcent des ressources régionales. La majeure partie des dépenses régionales est financée par un transfert de l'Etat, qui laisse aux régions une grande discrétion dans l'emploi des fonds.

En dépit des compétences législatives et administratives importantes des communautés autonomes, un des principaux obstacles à l'utilisation du terme 'fédéral' pour décrire l'Etat espagnol est "l'absence de tout mécanisme efficace de représentation collégiale des gouvernements régionaux au sein du processus décisionnel national".[27] En effet, contrairement au *Bundesrat* allemand, le Sénat espagnol n'est pas une chambre de représentation des régions, et le système de conférences gouvernementales n'est ni régulier et ni particulièrement efficace.[28] Cette absence de coordination multilatérale est en partie la conséquence de la stratégie de bilatéralisme que semblent préférer des Communautés Historiques (Pays Basque, Catalogne et Galice) dans leurs relations avec l'Etat espagnol.[29]

Le Royaume Uni est lui caractérisé par une très forte asymétrie entre ses régions. La décentralisation (*devolution*) y est récente, mais étendue en Ecosse, moins au Pays de Galles et quasi-non existante en Irlande du Nord (en raison de la triple suspension du Parlement de Stormont, la dernière durant depuis le 14 Octobre 2002). De plus, en dépit des récents plans de régionalisation de l'Angleterre, qui

26. BÖRZEL, T.A., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 94.
27. HEYWOOD, A., *The Government and Politics of Spain*, Basingstoke: Macmillan, 1995, p. 162. Propre traduction de "lack of any effective mechanism for collegiate representation of regional governments in state-wide decision-making".
28. Il est à noter que le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero projette de reformer à la fois le Sénat, les relations intergouvernementales, le financement des régions et – lorsque les régions en expriment le souhait – les statuts d'autonomie. Lire La reforma del Senado comenzará a prepararse en Noviembre, *El Mundo*, 3 Juin 2004; Rojo apoya la propuesta del gobierno de conceder derecho de veto a la autonomías en el Senado, *El Mundo*, 25 Août 2004.
29. ROLLER, E., Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?, *West European Politics*, vol. 25, 2002, pp. 69-93; GRAU I CREUS, M., Spain: Incomplete Federalism, pp. 58-78 in U. Wachendorfer-Schmidt (ed.) *Federalism and Political Performance*, London & New York: Routledge, 2001.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

représente tout de même 84 pourcent de la population britannique, la décentralisation ne concerne qu'une faible portion de l'Union. Au Pays de Galles, une forme de décentralisation particulièrement intégrative a été choisie, alors que le processus de dévolution en Ecosse s'approche du modèle duel. L'Ecosse a été dotée d'une large autonomie législative et administrative. Les institutions écossaises peuvent légiférer et exécuter leurs lois dans de nombreux domaines, dont la santé (avec quelques restrictions), les autorités locales, l'éducation, les arts et la culture, le logement, les transports, la sécurité intérieure, l'agriculture et le développement économique.[30] Les larges pouvoirs législatifs et exécutifs du gouvernement écossais ne sont cependant pas accompagnés d'une autonomie fiscale équivalente. L'Exécutif écossais peut varier les impôts de plus ou moins trois pourcent par rapport au taux d'imposition fixé par le gouvernement britannique. Le gouvernement écossais est presque entièrement financé par un transfert de l'Etat dont la valeur dépend des variations dans les dépenses en Angleterre et est calculée selon une formule déterminée par le gouvernement britannique (la formule Barnett). L'Ecosse est cependant libre de dépenser cette somme comme elle le souhaite. En comparaison, le champ des domaines décentralisés au Pays de Galles est un peu plus limité, et l'Assemblée galloise ne dispose pas de pouvoirs législatifs primaires.[31] Elle ne peut qu'agir dans le cadre de la législation britannique et décider des détails non mentionnés dans la loi votée par le Parlement de Westminster. De plus, les institutions galloises ne disposent d'aucunes ressources autonomes et dépendent entièrement du transfert de l'Etat, qu'elles peuvent utiliser pour définir leurs propres priorités en matière de dépenses publiques.[32] Enfin, il est à noter que les processus formels de coopération entre le gouvernement central et les régions demeurent très limités. Le gouvernement britannique compte en son sein un Ministre chargé de l'Ecosse (*Secretary of State for Scotland*) et un Ministre chargé du Pays de Galles (*Secretary of State for Wales*). Cependant, ceux-ci ne sont pas désignés par les autorités régionales mais au contraire par le Premier ministre. Ces ministres sont les représentants du gouvernement central et non pas les représentants des régions auprès du gouvernement britannique. Les deux niveaux de gouvernement se rencontrent occasionnellement lors des réunions du Comité Ministériel Conjoint (*Joint Ministerial Committee*). Enfin, s'il existe un certain niveau de coopération intergouvernementale entre le gouvernement central et les institutions écossaises et galloises, la forte asymétrie du processus de décentralisation ainsi que l'absence de décentralisation démocratique en Angleterre rendent l'établissement d'une seconde chambre basée sur la représentation des intérêts régionaux absolument impossible.

Si la structure des partis politiques nationaux reflète la structure des institutions du pays, nous devrions trouver que les partis espagnols sont plus régionalisés que les partis britanniques. Dans la mesure où le système espagnol n'est pas tota-

30. *Scotland Act*, London, HMSO, 1998.
31. *Government of Wales Act*, London, HMSO, 1999.
32. WEBB, P., *The Modern British Party System*, London: Sage, 2000, p. 27.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

lement duel et nécessite un certain degré de coopération entre le niveau central et les régions, on peut s'attendre à ce que les branches régionales aient une certaine influence dans les organes centraux des partis nationaux. D'autre part, comme les communautés autonomes espagnoles bénéficient de pouvoirs relativement étendus, on peut prévoir que les branches régionales jouissent d'une autonomie substantielle. Etant donnée le type d'asymétrie que l'on trouve en Espagne, on peut supposer que les branches régionales dans les 'nationalités historiques' (Pays Basque, Catalogne et Galice) sont un peu plus autonomes que les autres, tout en étant un peu moins incluses dans les organes centraux des partis nationaux.

La question de l'organisation des partis britanniques est plus compliquée en raison de l'asymétrie plus grande entre les régions. Si l'on excepte la question des pouvoirs fiscaux des régions, l'Ecosse bénéficie d'une autonomie à peu près équivalente à celle des régions espagnoles. On peut donc supposer que les branches écossaises des partis nationaux britanniques sont largement autonomes. Du fait de la nature duelle de la décentralisation en Ecosse, on peut également s'attendre à ce que la participation des branches écossaises dans le parti national soit faible à modérée. En revanche, les branches galloises devraient être plus contrôlées par le centre tout en étant plus impliquées dans les organes centraux des partis nationaux, puisque les pouvoirs de l'Assemblée et de l'Exécutif gallois sont plus limités que ceux de leurs homologues écossais et que l'arrangement institutionnel y est plus intégratif.

B. Présentation des résultats

La table 2 présente les résultats de notre étude des statuts des partis nationaux. Chaque parti est présenté à son tour et ne compte plusieurs colonnes que si son organisation varie selon les régions. Ainsi, le Parti travailliste, les Libéraux Démocrates britanniques et le Parti populaire espagnol ayant une organisation symétrique, une seule colonne est présentée. En revanche, le Parti conservateur britannique et le PSOE espagnol ont une organisation asymétrique. Nous présentons donc deux colonnes pour le Parti conservateur, une pour l'Ecosse et une pour le Pays de Galles (abrévié 'PdG' dans le tableau), et également deux colonnes pour le PSOE, qui a une organisation spéciale en Catalogne.

(PART 1) Sélection du chef du parti

Que ce soient les partis espagnols ou les partis britanniques, tous reçoivent un score de (0), car leurs branches régionales n'ont aucune influence formelle dans la sélection du chef su parti. Ainsi, le congrès du PP et celui du PSOE élisent le chef du parti, mais les organisations régionales n'y sont pas représentées. Seules les organisations sous-régionales (provinciales et locales) y sont représentées par des délégués. Le chef du Parti travailliste est quant à lui élu par un collège électoral qui inclut les députés nationaux et européens du parti, les militants et les

Table 2. Le caractère décentralisé du Parti Travailliste, Parti Conservateur et Libéraux Démocrates britanniques et du Parti Populaire et PSOE espagnols.

VARIABLE	ROYAUME UNI				ESPAGNE		
	Parti travailliste	**Parti conservateur**		**Libéraux Démo-crates**	**Parti populaire**	**PSOE**	
		Eco	PdG			Catalogne (PSC-PSOE)	Autres CA
PART 1. Sélection du chef de parti	0	0	0	0	0	0	0
PART 2. Sélection des candidats, élections générales	0	3	0	3	0	3	0
PART 3. Formulation de la politique nationale	1	1	1	1	1	3	1
PART 4. Représentation garantie	0	1	1	1	2	2	2
PART 5. Garantie statutaire	0	0	0	3	0	0	0
Moyenne PART	**0,2**	1	0,4	**1,6**	**0,6**	1,6	0,6
		0,7				**0,65***	
AUTO 1. Sélection des chefs régionaux	0	3	3	3	3	4	3
AUTO 2. Sélection des candidats, élections régionales	2	3	3	3	2	4	2
AUTO 3. Formulation de la politique régionale	3	3	3	3	2	4	2
AUTO 4. Discipline interne	0	3	0	2	1	4	2
Moyenne AUTO	**1,25**	3	2,25	**2,75**	**2**	4	2,25
		2,625				**2,35***	
Moyenne générale[1]	**0,725**	2	1,325	**2,175**	**1,3**	2,8	1,425
		1,6625				**1,5***	
Moyenne par pays	**1,52**				**1,4**		

Abréviations: Eco: Ecosse; PdG: Pays de Galles; PSOE: Parti socialiste ouvrier espagnol; PSC: Parti socialiste de Catalogne; CA: communauté autonome.
[1] Dans le but de donner un poids égal à AUTO et à PART, moyenne générale = (moyenne AUTO + moyenne PART)/2.
* moyenne pondérée (Catalonia = 1/17).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

organisations affiliées (comme les syndicats et les sociétés coopératives). Le chef du Parti conservateur est élu à l'issue d'un processus en deux étapes qui inclut les députés et les militants, mais qui exclut les branches régionales et les élus conservateurs au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise. Enfin, le chef des Libéraux Démocrates est élu par les seuls militants du parti. En outre, les chefs de parti britanniques sont élus parmi les députés du parti à Westminster.

(PART 2) Sélection des candidats aux élections générales

Les Libéraux Démocrates britanniques, le Parti conservateur en Ecosse et le Parti Socialiste Catalan (PSC), parti fédéré au PSOE, reçoivent tous trois un score de (3) car les processus de sélection des candidats aux élection générales est entièrement supervisé par les branches régionales. A contrario, le Parti travailliste et le Parti conservateur au Pays de Galles ont un système de sélection contrôlé par les organes centraux du parti; ils se voient donc attribuer un score d (0). Il est à noter que le Parti conservateur a une organisation asymétrique, avec un système de sélection spécifique à l'Ecosse, alors que la sélection des candidats dans le reste du pays est supervisée par le parti national. Enfin, les processus de sélection des candidats aux élections générales du PP et du PSOE sont identiques: chaque section provinciale[33] établit une liste de candidats, qui est ensuite soumise à l'approbation du parti national. A l'exception du PSC, qui choisit ses candidats librement, le processus de sélection des candidats aux élections générales des partis nationaux espagnols exclut les branches régionales du choix des candidats. Le PP et le PSOE reçoivent donc un score de (0).

(PART 3) Formulation de la politique générale (programme) du parti

Tous les partis étudiés ici donnent une voix à leurs branches régionales dans la définition de la politique et du programme de leur parti. Cependant, leur participation est généralement limitée à la présence de quelques délégués régionaux à la conférence nationale du parti (PP, PSOE, Parti travailliste) ou alors leur rôle est purement consultatif (Parti conservateur). Leur score est donc de (1). De plus, le rôle des conférences nationales est souvent d'approuver sans discussion les propositions qui leur sont présentées par l'exécutif national du parti. L'influence des délégués régionaux ne peut donc y être que marginale. A nouveau, le PSC est une exception, puisqu'il présente son propre programme pour les élections générales en Catalogne à la place du PSOE. Il reçoit donc un score de (3).

33. En général, les provinces sont un niveau de gouvernement local en dessous de la communauté autonome. Un certain nombre de communautés autonomes ne comptent qu'une seule province: la Cantabrique, les Iles Baléares, la Communauté de Madrid, Murcie, la Navarre, la Principauté des Asturies et La Rioja. Les provinces définissent également les limites des circonscriptions électorales pour les élections générales.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

(PART 4) Représentation garantie des branches régionales dans les instances centrales

Cette variable mesure la présence des branches régionales au sein des organes centraux des partis nationaux comme le comité exécutif (organe principal de direction du parti), les comités politiques (comités en charge de la réflexion sur la politique du parti) et la conférence ou le congrès du parti. Etant donnée la fréquence relativement basse des conférences (une fois par an au Royaume Uni, tous les trois à quatre ans en Espagne), nous avons décidé de privilégier la représentation des branches régionales au sein des organes exécutifs des partis nationaux.

Le Parti travailliste est le seul parti à recevoir un score de (0) parce que ses statuts ne prévoient aucune représentation des régions dans son exécutif (*National Executive Committee*, NEC). De plus, le nombre de représentants régionaux à la conférence nationale est trop faible par rapport à celui des députés, représentants des circonscriptions et autres délégués syndicaux pour représenter un véritable poids au sein de la conférence. Le Parti conservateur ne permet qu'une faible représentation de ses branches régionales au sein de ses organes centraux, mais avec deux membres (sur dix-sept) dans l'exécutif du parti et la présence des élus conservateurs au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise à la conférence du parti, nous lui avons donné un score de (1). Les Libéraux Démocrates reçoivent le même score à cause de la présence de délégués régionaux à la conférence nationale du parti. Enfin, les partis espagnols reçoivent un score de (2) parce que la part des représentants régionaux au sein de l'exécutif national du PP et du PSOE est équivalente à celle des autres sections du parti (membres ordinaires, élus nationaux du parti, représentants des autres sub-divisions étatiques). En revanche, la participation des branches régionales à la conférence nationale est très limitée sinon inexistante.

(PART 5) Garantie statutaire des pouvoirs des branches régionales

Par garantie statutaire, nous entendons la sécurité des statuts, des pouvoirs et de l'autonomie des branches régionales dans le parti national. Il s'agit d'évaluer si les pouvoirs des branches régionales sont inclus dans les statuts du parti et la manière dont ceux-ci peuvent être changés, c'est-à-dire si tout changement de statut nécessite le consentement mutuel du parti national et des branches régionales ou si une décision du seul parti national suffit.

Les Libéraux Démocrates reçoivent un score de (3), car leurs statuts mentionnent les pouvoirs des branches régionales *et* leur donnent un droit de veto sur tout amendement qui altèrerait l'équilibre des pouvoirs entre le parti national et les branches régionales. Les statuts de tous les autres partis ne mentionnent que quelques unes des responsabilités des branches régionales mais ne stipulent pas leurs pouvoirs de façon claire et détaillée. S'ajoute à cette ambiguïté le fait que les statuts de tous ces partis peuvent être amendés par le parti national sans que les branches régionales ne soient consultées. A part le Parti conservateur, qui a un collège constitutionnel spécial, les autres partis prévoient que leur constitution

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

peut être amendée par un vote de la conférence nationale. Ils reçoivent donc un score de (0).

(AUTO 1) Sélection du chef régional

Le Parti travailliste est un cas à part, dans la mesure où sa constitution ne mentionne pas l'existence de chefs des branches régionales. Ainsi, officiellement, les branches écossaise et galloise n'ont qu'un seul chef, le chef du Parti travailliste britannique. Le Parti travailliste reçoit donc un score de (0). Comme le PSC n'est qu'un parti fédéré au PSOE, il a l'entière liberté de choisir son chef. Comme l'organisation du parti est bifurquée en Catalogne, le PSC-PSOE reçoit un score de (4). Les branches régionales du PSOE dans les seize autres communautés autonomes, celles du PP, des Libéraux Démocrates et des Conservateurs choisissent leurs chefs lors de leurs conférences régionales respectives. Comme ces choix sont faits sans intervention du parti national, le PP, le PSOE (hors Catalogne), le Parti conservateur et les Libéraux Démocrates ils se voient attribuer un score de (3).

(AUTO 2) Sélection des candidats aux élections régionales

En raison de son organisation bifurquée en Catalogne, le PSOE reçoit un score de (4) dans la région. Les Conservateurs et les Libéraux Démocrates britanniques laissent leurs branches régionales libres de choisir leurs candidats aux élections régionales, les organes centraux du parti n'intervenant à aucun moment. Ils reçoivent donc un score de (3). Le Parti travailliste britannique, le PP et le PSOE reçoivent un score de (2): les branches régionales choisissent les candidats, mais ceux-ci doivent être approuvés par l'exécutif national du parti.

(AUTO 3) Formulation du programme régional

A nouveau, le PSOE reçoit un score de (4) en Catalogne. Les branches régionales des partis britanniques sont autonomes lorsqu'il s'agit de préparer les programmes électoraux pour les élections régionales. Ils reçoivent ainsi un score de (3). Les partis espagnols ont une plus forte tendance à insister sur l'unité programmatique du parti. Ils supervisent donc la rédaction des programmes électoraux régionaux et reçoivent un score de (2).

(AUTO 4) Discipline interne

Ici, nous considérons les questions disciplinaires relatives aux membres ordinaires du parti et à l'administration des unités sub-étatiques. En revanche, cette catégorie n'inclut pas la discipline parlementaire, qui est généralement sujette à des règles différentes et spécifiques au groupe parlementaire. Le système disciplinaire des Libéraux Démocrates se fait au niveau local, avec un système d'appel national. Cependant, la moitié des membres de cette commission d'appel

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

disciplinaire sont nommés par les branches régionales du parti. Ils se voient donc attribuer un score de (2). Alors que le PSOE donne à ses branches régionales un certain nombre de responsabilités en matière de discipline interne, les cas les plus graves sont pris en charge par le parti national, il reçoit donc un score de (2). En revanche, en Catalogne, le parti étant bifurqué, il reçoit un score de (4). Le PP n'autorise qu'une participation limitée des branches régionales au processus disciplinaire, et les sanctions disciplinaires sont prises par le parti national. Le PP reçoit un score de (1). Le Parti conservateur a à nouveau une organisation asymétrique: alors que la branche écossaise du parti a son propre comité disciplinaire qui est le seul à statuer sur de pareils cas, c'est le parti national qui est en charge des questions de discipline dans le reste du Royaume Uni, Pays de Galles inclus. Ainsi, le Parti conservateur reçoit un (3) en Ecosse et un (0) pour le Pays de Galles. Enfin, le Parti travailliste reçoit aussi un score de (0), parce que la discipline interne est administrée par le Comité Exécutif National.

C. Analyse des résultats

En ce qui concerne notre hypothèse générale, nous trouvons que l'organisation régionale de l'Etat et celle des partis politiques nationaux ne sont que partiellement corrélées. Les moyennes par pays montent que de façon générale, les partis espagnols ont un indice de décentralisation légèrement inférieur à celui des partis britanniques, mais la différence est assez faible, et surtout les différences au sein d'un même pays sont assez marquées. Ainsi les branches régionales des Libéraux Démocrates sont aussi impliquées dans le parti national que l'est le PSC dans le PSOE et aussi autonomes que les branches régionales du PSOE (hors Catalogne). La figure 1 présente les scores des partis nationaux.

On retrouve des éléments d'asymétrie dans chacun des pays, mais de façon assez peu systématique. Au Royaume Uni, le Parti conservateur est le seul parti à établir une distinction formelle entre sa branche écossaise et le reste du parti. En Catalogne, le PSC-PSOE présente ses propres candidats et propose son propre programme à la place du PSOE aussi bien pour les élections générales que pour les élections régionales. Son seul lien organisationnel officiel avec le PSOE est la présence de représentants du PSC au sein des institutions centrales du PSOE.

De la même manière que l'hypothèse générale n'est que partiellement confirmée et que l'asymétrie n'est pas présente partout de la même façon, les résultats ne viennent que partiellement conforter les autres hypothèses. Tout d'abord, le dualisme ne conduit pas nécessairement à une plus faible participation des branches régionales dans les organes centraux des partis nationaux (comparer par exemple les résultats du Parti conservateur en Ecosse et au Pays de Galles). D'autre part, si le score du PSC-PSOE semble conforter l'hypothèse selon laquelle la décentralisation favorise la participation des branches régionales dans le parti (H2), les scores très bas du PP et du PSOE montrent que la participation des branches régionales dans les organes centraux des partis nationaux n'est pas nécessairement fonction

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

du niveau de centralisation de l'Etat. De façon générale, tous les partis, à l'exception notable des Libéraux Démocrates et du PSC, ont un score PART plutôt faible.

D'autre part, si le score AUTO du PSC-PSOE et celui du Parti conservateur (la branche écossaise est plus autonome que la branche galloise) vont dans le sens de l'hypothèse 3, qui veut que le dualisme encourage l'autonomie des branches régionales, le fait que le Parti conservateur gallois ait un score AUTO à peu près égal à celui du PP et du PSOE et que les Libéraux britanniques et les Conservateurs écossais aient un score bien supérieur à celui du PP et du PSOE va à l'encontre de cette hypothèse. Enfin, les partis semblent être plus sensibles à l'effet de la décentralisation sur l'autonomie des branches régionales (H4). Même si le Parti travailliste a un score plus bas que ce que l'on pouvait prévoir et que le PSC-PSOE a un score un peu plus élevé que prévu, les autres partis reflètent plutôt bien ce que nous prévoyions. Il est à noter que tous les partis, à l'exception du Parti travailliste, ont un score AUTO compris entre 2 et 4, indiquant ainsi que toutes les branches régionales bénéficient d'un certain degré d'autonomie.

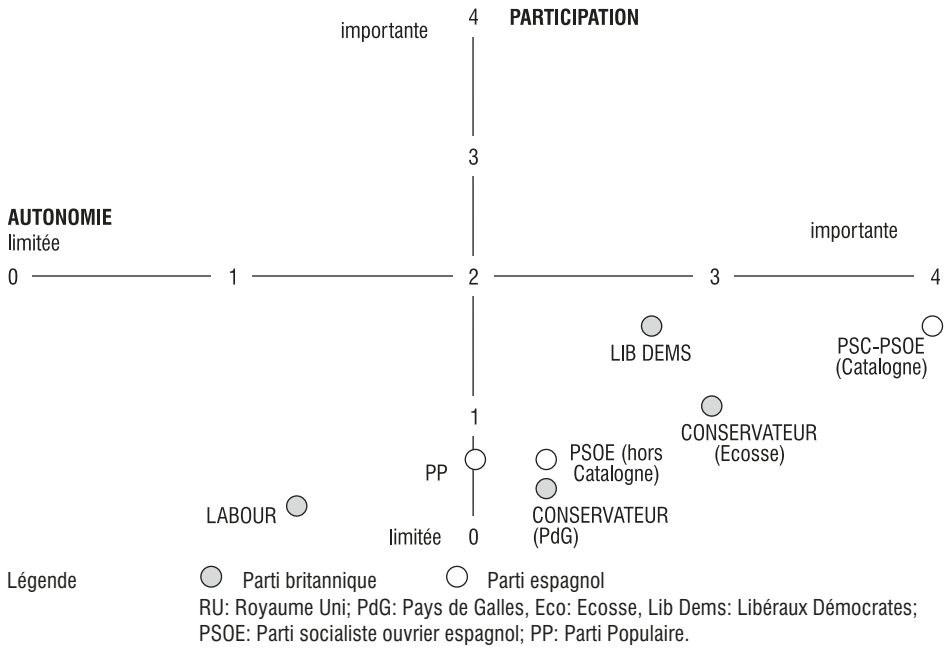

Figure 1. Scores des partis politiques en Espagne et au Royaume Uni.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

IV. Conclusion

Dans aucun des deux Etats, la décentralisation n'a donné lieu à un démantèlement des partis nationaux. Notre analyse confirme seulement partiellement notre hypothèse générale selon laquelle les partis nationaux dans les Etats décentralisés sont aussi décentralisés. Deux choses sont à noter: quel que soit le pays et quel que soit le parti, la participation des branches régionales au sein du parti central reste limitée et un certain degré d'autonomie des branches régionales est assuré dans la plupart des domaines. Cependant, nous ne pouvons pas généraliser les résultats relatifs à cinq partis dans deux pays à l'ensemble des partis politiques présents dans des pays dont l'organisation aurait été décentralisée plus ou moins récemment, et nous devons garder à l'esprit que ces conclusions ne s'appliquent qu'à l'Espagne et au Royaume Uni.

Les résultats suggèrent que le caractère décentralisé de l'Etat ne peut pas expliquer à lui seul les différences entre partis. S'il est finalement peu surprenant que les partis politiques ne réagissent pas de façon mécanique et identique aux changements dans leur environnement institutionnel, il reste à voir comment les statuts sont appliqués dans la réalité. Ainsi, l'existence de chefs régionaux en Ecosse et au Pays de Galles au sein du Parti travailliste britannique montre que les règles informelles et les pratiques sur le terrain ont une grande importance.

D'autres variables ont enfin le potentiel d'affecter l'organisation régionale des partis politiques. Ainsi, il est peut-être possible d'imaginer que les partis britanniques et (dans une moindre mesure) espagnols ont manqué de temps pour ajuster leur structure organisationnelle aux changements institutionnels. Si les changements dépendent de la trajectoire et de l'histoire des partis (*path dependency*),[34] alors l'histoire de ces partis et des systèmes de partis dans lesquels ils opèrent doit être étudiée. De plus, les partis nationaux peuvent décider de (dé)centraliser leur organisation pour mieux adapter leurs stratégies dans les régions où ils sont confrontés à la concurrence de partis ethno-régionalistes. La façon dont les systèmes de partis régionaux sont influencés par les partis régionalistes et l'intensité des sentiments régionalistes dans une région est également un facteur à prendre en compte.

34. PANEBIANCO, A., *o.c.*, p. 50.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

SUMMARY

National political parties in Crisis? Party organization and decentralization: A comparison between Spain and the United Kingdom

This article investigates the link between state decentralization and party decentralization. We study the impact of the type (dual, integrative, asymmetrical) and degree of decentralization on two dimensions of the relationship between a party's central party organs and its regional branches: the autonomy of the regional branches to manage their regional affairs and the degree of participation of the regional branches in the central party. We compare the organization of five state-wide parties in two decentralized multi-national polities, Spain and the UK. Our analysis of their party statutes partly confirms the link between degree and asymmetry of decentralization and party organization. However, the impact of the type of distribution of powers between the state and its regions is much less clear. This article shows the need to investigate the influence of other factors such as regional party competition and electoral rules on the type of central-regional relationships within state-wide parties.