

Colloque de l'Association Française de Science Politique

Avec le concours du Centre de recherches politiques, administratives et sociales (CNRS, Lille 2) et l'Ecole doctorale de l'Institut d'études politiques de Paris

« Les tendances récentes de l'étude des partis politiques dans la science politique française : organisations, réseaux, acteurs »

Paris, Institut d'études politiques, 31 janvier et 1er février 2002

*Politiques publiques et structuration partisane :
le Front national et la politique de la culture*

Cécile BRESSAT-BODET

Après la victoire du Front national dans quatre municipalités du sud de la France, en 1995 à Orange, Marignane et Toulon, en 1997 à Vitrolles, on a pu constater de façon surprenante (puisque aucun observateurs, qu'il s'agisse de journalistes ou de chercheurs, n'avaient souligné cette possibilité), que les élus FN se positionnaient de façon privilégiée sur le terrain de la culture, alors même que les militants n'en avaient pas été informés et que les leaders frontistes n'avaient pas mentionnés cette question culturelle dans leur programme antérieur à 1995. Exemples : l'affaire de Châteauvallon à Toulon, celle des Chorégies à Orange ou du Sous-marin à Vitrolles ; la mise en place dans toutes ces villes d'un certain nombre de fêtes populaires, folkloriques exaltant une pseudo identité provençale, comme des fêtes votives, feux de la Saint-Jean ; le changement des noms de rue à Vitrolles (ex : place Nelson Mandela devient place de Provence) ; surtout, et de façon emblématique, des politiques dites de « rééquilibrage » dans les bibliothèques, d'abord à Orange, puis dans les trois autres villes : mises en place de commissions d'acquisitions, dirigées par des élus FN, glissement des compétences en matière d'achat des bibliothécaires vers les cabinets des maires, prescription d'achat d'ouvrages et de journaux extrémistes, interprétation du pluralisme qui « rééquilibrerait » systématiquement des textes et auteurs jugés de gauche par textes et auteurs jugés de droite, édités le plus souvent par les Editions nationales.

Puis, on a pu constater qu'à partir d'un cas qui était d'abord isolé, celui d'Orange, le FN profitait de la controverse et de l'intense médiatisation pour élaborer un programme cette fois d'envergure nationale sur le thème du rééquilibrage (ainsi Jean-Yves Le Gallou, un proche de Bruno Mégret, demanda aux militants d'enquêter sur le « pluralisme » pour étendre cette politique dans toutes les bibliothèques) et plus généralement pour systématiser ses actions dans le domaine culturel, organisant ainsi à l'été 1997 une université d'été portant sur ce thème.

Pourtant, au départ, la mise en œuvre de ces politiques fut inattendue : les propositions du FN en matière culturelle était jusqu'en 1995 assez générales, vagues (préserver l'identité française contre l'américanisation, sauvegarder le patrimoine culturel français,...) ; et si depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990 le FN avait fait quelques incursions dans le domaine culturel (critiquant l'intervention publique sur ce terrain et développant un grand nombre d'organismes culturels : journaux, maisons d'édition –les éditions nationales, SERP-, Institut d'action culturelle,... qui portent, comme nous le verrons plus loin, la marque des Mégrétistes et qui correspondent *grosso modo* à l'arrivée et la prise de pouvoir croissante de ceux-ci dans ce parti), rien de précis cependant n'avait été formulé par lui concernant les bibliothèques ou sur ses futures actions municipales.

A partir de ces premiers constats, quelques hypothèses émergent : peut-on établir un lien entre la configuration factionnelle, la structuration partisane du FN et l'émergence de ces politiques culturelles bien spécifiques ? ; et pour dépasser la « linéarité » du lien Party - Polices, ne peut-on envisager, si l'on veut bien considérer d'une part la démarche de Le Gallou et d'autres mégrétistes qui ont accentué ce recentrage en direction du culturel, d'autre part les succès internes de Mégret et de ses amis, que la mise en œuvre, l'exploitation, l'instrumentalisation de politiques culturelles spécifiques contribuent à modifier l'équilibre interne des pouvoirs et donc la structuration du parti, en faveur de telle ou telle tendance partisane, voire d'un leader partisan ? Bref, à la traditionnelle question « do parties matter ? », repensée dans un cadre factionnel, s'ajoute une analyse inversée de cette relation parti - politiques publiques, c'est-à-dire « do polices matter ? ».

I) Le rôle des factions dans l'élaboration des politiques publiques

Si la variable factionnelle n'est pas la seule à entrer en ligne de compte pour comprendre l'émergence de ces politiques culturelles frontistes (des variables locales ou médiatiques par exemple ont pu jouer un rôle non négligeable, qui sont insérées dans mon travail de thèse en cours), nous nous concentrerons ici, faute de place et pour la clarté de l'analyse, uniquement sur elle : après un bref rappel des théories en matière d'impact partisan sur les politiques publiques, nous nous attacherons à renouveler cette perspective par une attention spécifique accordée aux clivages intra-partisans.

1) La prise en compte des clivages intra-partisans

Au-delà d'un enjeu strictement empirique (montrer la spécificité des actions publiques d'un parti d'extrême droite, expliquer le choix de la culture comme mode privilégié d'action politique par un parti comme le FN, qui se positionnait et mobilisait pratiquement exclusivement ses électeurs, jusque-là, sur les questions d'immigration, de sécurité et de fiscalité, etc.) il y a aussi un enjeu théorique : le lien parti - politique publique ne peut en effet se comprendre sans référence aux clivages intra-partisans : la seule prise en compte du parti comme entité stable et cohérente, en niant les conflits internes, n'est pas suffisamment satisfaisante pour expliquer cette relation parti - politiques publiques : ayant pu constater empiriquement qu'un parti comme le FN n'a pas de préférence globale sur une politique, c'est donc l'homogénéité partisane qui pose un problème. Sans néanmoins nier l'intérêt d'une vision du parti agissant comme un tout sur la scène inter-partisane, il s'agit de la combiner

avec une perception du parti comme un mini-système politique¹ sur laquelle s'affrontent des factions luttant pour la direction du parti.

On sait que ce lien partis - politiques publiques est problématique et contesté, notamment par une série d'analyses concluant que l'influence partisane n'est qu'un facteur secondaire par rapport à des contraintes exogènes, économiques², démographiques, d'héritage politique³, etc. A l'opposé, une grande partie de la littérature valide au contraire ce que Hibbs nomme la « théorie partisane »⁴, c'est-à-dire l'hypothèse de l'influence des partis sur les politiques publiques : se basant sur des études élargies, le plus souvent comparatives et intégrant le pourcentage des différentes dépenses publiques dans le PIB selon les secteurs, un grand nombre d'auteurs montrent que la composition partisane des gouvernements a un impact réel et significatif sur le niveau des dépenses gouvernementales, au niveau national⁵ ou local⁶.

De cette confrontation entre contre-hypothèse partisane et hypothèse partisane, il ressort que l'impact partisan est soumis à variation, et qu'il faut, au-delà de la seule confrontation de statistiques, tâcher d'établir une théorie vraiment compréhensive de ce lien, articulée autour des motivations, des moyens et des opportunités que les partis ont pour influencer l'action publique⁷. Comme le souligne Sylvain Brouard, il est certain qu'il y a des contraintes extérieures (économiques, politiques,...) qui pèsent sur l'influence partisane sur les politiques publiques ; cependant, les partis présentent leurs programmes et leurs bilans non pas contre ces contraintes mais compte tenu de celles-ci ; en outre, les partis évoluant dans un contexte mouvant dans lequel ils doivent sans cesse s'adapter, préférences partisans et circonstances se combinent et donnent naissance à des réponses spécifiques.

Cependant, réfléchir en terme d'influence variable et discontinue des partis sur les politiques publiques ne résout pas tous les problèmes des études qui prennent les partis comme des entités isolées, cohérentes et stables. Certes, de nombreux auteurs ont montré que les partis

¹ Cf. R. Mulé, "Explaining the Party-Policy Link. Established approaches and Theoretical Developments", *Party Politics*, vol. 3, n° 4, pp. 493-512, 1997.

² Cf. sur le poids des facteurs économiques les études pionnières de T.R. Dye : par ex. T.R. Dye, *Politics, economics and the public*, Chicago, Rand McNally, 1966 ; ou, plus récemment : P. Mair, "Political parties, popular legitimacy and public privilege", *West European Politics*, vol. 18, n°3, 1995, pp. 40-57.

³ Cf. par exemple R. Rose, P.L. Davies, *Inheritance in public policy : change without choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994

⁴ D.A. Jr Hibbs, "Partisan Theory after Fifteen Years", *European Journal of Political Economy*, vol. 8, 1992, pp. 361-373.

⁵ Citons en particulier les travaux de F.G. Castles : ex : F. G. Castles, "The impact of parties on public expenditure", in F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Beverly Hills, Sage Publications, 1982, pp. 21-96. ; et plus récemment citons aussi la travaux de M. G. Schmitt et ceux très approfondis de A. Blais, D. Blake et S. Dion : M. G. Schmidt, "When Parties Matter : A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy", *European Journal of Political Research*, vol. 30, 1996, pp. 155-193. A. Blais, D. Blake et S. Dion, "Do Parties Make a Difference ? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies", *American Journal of Political Science*, vol. 37, n°1, février 1993, pp. 40-62 ; cf. aussi A. Blais, D. Blake et S. Dion, "Do Parties Make a Difference ? A Reappraisal", *American Journal of Political Science*, vol. 40, n° 2, 1996, pp. 514-520.

⁶ Cf. notamment G.A. Boyne, "Assessing Party Effects on Local Policies : a Quarter Century of Progress or Eternal Recurrence", *Political Studies*, Vol. XLIV, 1996, pp. 232-252.

⁷ Cf. à ce sujet G.A. Boyne, « assessing Party Effects... » op. cit., p 233s

sont travaillés par des « forces » opposées, qu'ils font l'objet d'usages différenciés, en dépit d'indéniables phénomènes d'homogénéisation⁸, mais leurs analyses sont rarement utilisées dans le cadre des études Party - Polities. Et si quelques chercheurs spécialisés dans ce domaine mettent de côté l'hypothèse de l'unité partisane et même la critiquent, tels H. Daadler⁹, I. Budge¹⁰ ou encore R. Sinnott¹¹, la grande majorité des recherches portant sur ce sujet continue trop souvent de considérer le parti comme un acteur unitaire, qu'il s'agisse d'études liant la composition partisane des gouvernements avec des résultats en matière de politiques publiques¹², des recherches sur le comportement coalitionnel des partis¹³ ou des recherches sur l'impact des manifestes partisans sur les politiques publiques¹⁴ : certes, les programmes partisans sont l'expression du parti comme acteur unitaire, mais on ne peut oublier qu'ils sont également, ainsi que leur application, le résultat de compromis et de luttes entre factions partisans désireuses d'imposer leur point de vue.

Or, si les partis se constituent et définissent leur ligne en interaction les uns avec les autres et les uns par rapport aux autres, il en est de même au niveau intra-partisan, le factionnalisme dans un parti ne se manifestant pas uniquement dans le combat entre des personnalités pour obtenir le leadership, mais aussi par des politiques publiques différenciées. Les interventions des partis dans l'action publique ne peuvent dès lors conserver la cohérence et la continuité qui leur sont prêtées. Derrière un unique « label » du parti, il nous faut reconnaître, parmi les modalités de l'influence partisane, les préférences différenciées, idéologiques ou/et plus pragmatiques, des élus du parti. Les choix affichés par « le » parti sont donc à même de changer en fonction de l'évolution du leadership partisan ou de la faction dominante, avec lesquels varient simultanément les préférences programmatiques affichées.

⁸ Cf. par ex. M. Offerlé, *Les partis politiques*, Paris, PUF 1987 ; F. Sawicki, « La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales », *Pouvoirs*, n° 63, "campagne électorale", 1992, p. 5-16 ; E. Treille, « Usages différenciés d'un label partisan : l'exemple des candidats socialistes aux élections législatives de 1993 dans le département de la Sarthe », *5ème Congrès de l'AFSP*, 23-26 avril 1996

⁹ H. Daadler, « The comparative study of European parties and party systems : an overview », in H. Daadler and P. Mair (eds.), *Western European Party System*, London, Sage publication, 1983.

¹⁰ I. Budge, "Parties and democratic government – a framework for comparative explanation" *West European Politics*, vol. 7, n°1, 1984

¹¹ Richard Sinnott, "Locating parties, factions and ministers in a policy space : a contribution to understanding the party-policy link", *European Journal of Political Research*, vol. 17, 1989, pp 689-705 : Sinnott souligne avec fermeté l'importance du factionnalisme pour la compréhension du lien parti – politique publique.

¹² Cf. par ex. F. G. Castles, « The impact of parties on public expenditure », op. cit. : ainsi, Castles traite de la même façon un gouvernement où un seul parti détient 100% des postes et un gouvernement où ce même parti a les deux tiers des postes, parlant dans les deux cas de "domination". Or, la distribution des portefeuilles ministériels n'est pas seulement le fruit de relations entre partenaires de la coalition mais aussi entre factions à l'intérieur d'un même parti prenant part à ce gouvernement.

¹³ Cf. par ex G. Pridham, « An inductive theoretical framework for coalitionnal behaviour : political parties in multi-dimensional perspective in Western Europe », in G. Pridham (ed.), *Coalitionnal Behaviour in Theory and Practice : an Inductive Model for Western Europe*, Cambridge University Press, 1986

¹⁴ Cf. par ex : I. Budge, D. Robertson et D. Hearl, *Ideology, Strategy and Party Change : Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

L'offre partisane, produite et mise en œuvre sous forme de politiques publiques par les partis, n'est donc pas uniquement le produit de la compétition externe, mais aussi et surtout de luttes concurrentielles internes : les rivalités à l'intérieur du parti sont symbolisées par la production concurrentielle de programmes, de projets partisans, qui, lorsqu'ils sont adoptés, révèlent les influences partisans dominantes. Le cas du FN illustre parfaitement ces conflits factionnels.

2) Une faction frontiste proche des théories de la Nouvelle Droite

On peut définir une faction comme un groupe intra-partisan, dont les membres partagent une identité et de buts communs, et sont organisés, de façon plus ou moins lâche, pour agir collectivement, comme un ensemble distinct à l'intérieur du parti, pour réaliser ces buts. Les rivalités entre groupes à l'intérieur du parti naissent des représentations différenciées que se fait chaque catégorie des attentes des électeurs¹⁵, mais aussi de divergences idéologiques, stratégiques, tactiques, de rivalités de personne, etc. Une faction est en quelque sorte une communauté d'intérêts, d'idées, d'allégeances, d'appartenance commune créant un univers spécifique, une loyauté souvent plus forte que pour le parti lui-même. Elles médiatisent le rapport des militants au parti en créant des solidarités partielles. Surtout, elles apparaissent comme des « entreprises politiques incluses »¹⁶ en concurrence les unes avec les autres pour exercer une influence sur la direction du parti, sur la sélection des dirigeants, sur la formulation des politiques, cherchant à prendre la direction de l'organisation par de nombreuses luttes de positionnement. Les factions sont donc des agents importants de la dynamique politique de par leurs luttes de positionnement, le factionnalisme ne se manifestant pas uniquement par la concurrence entre des leaders, mais aussi par des politiques publiques différenciées.

Justement, la question culturelle permet de lire l'éclatement du Front national, où le factionnalisme est d'autant plus présent que ce parti est né du regroupement de groupuscules très hétérogènes idéologiquement (catholiques intégristes, solidaristes, néo-fascistes, néo-droitiers, monarchistes,...), fédérés par le « compromis nationaliste » et la personnalité de Le Pen. Or, il est clair qu'a pu progressivement apparaître une sorte de « faction mégrétiste », réunie donc par une allégeance autour de Bruno Mégret, mais aussi par des divergences tactiques avec le reste du FN (le pouvoir se conquiert pour eux « par le bas », volonté de passer des alliances stratégiques avec la droite parlementaire,...), des réseaux particuliers fédérés soit par une socialisation politique commune (les anciens membres de la Nouvelle droite en particulier), soit par « l'appartenance » au monde de la Délégation nationale, dirigée par Mégret jusqu'en 1999, objet de pouvoir et de ressources considérables.

Mais, cette faction se caractérisait particulièrement par un intérêt pour la question culturelle : alors que la mouvance « catholique » (Bernard Antony, Bruno Gollnisch) voudrait cantonner l'Etat et les collectivités locales à un simple rôle de conservation du patrimoine, organisée autour de l'art classique, les « mégrétistes » au contraire défendaient une action culturelle de grande ampleur, plus ambitieuse, plus moderne. Si la culture est un thème de réflexion

¹⁵ Cf. J. Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, PFNSP et Daloz, 1991, pp. 229-230.

¹⁶ Cf. Yves Poirmeur, *Contribution à l'étude du phénomène des tendances dans les partis et les syndicats. Le cas français*, Université de Picardie, thèse de doctorat, décembre 1987, directeur J. Chevallier.

commun aux leaders frontistes, les moyens et l'intensité de possibles politiques culturelles sont sujets à discussion. Comment ne pas relier cela avec l'influence de la Nouvelle Droite dans le courant mégrétiste ? : une partie du FN est en effet composée de transfuges du GRECE et du Club de l'horloge, depuis 1984-1985, ou de personnes se référant plus ou moins explicitement à leur idéologie : Pierre Vial, Jean-Yves Le Gallou, Yvan Blot, Jean-Claude Bardet,... réunis autour de la personne de Bruno Mégret, et aujourd'hui pratiquement tous passés au MNR. Or on connaît la proximité idéologique de la Nouvelle Droite avec les théories du Gramscisme de droite (élaboré d'abord par Alain de Benoist), c'est-à-dire les théories de l'action culturelle comme moyen d'accéder au pouvoir politique : il s'agit de soutenir la culture, porteuse d'un combat idéologique et intellectuel, afin d'élaborer une contre-culture de droite diffusée par les disciplines intellectuelles les plus diverses. La réforme intellectuelle serait donc un préliminaire au changement social et politique. A l'instar du GRECE et du Club de l'Horloge dans les années 1970-1980, une partie du Front national a la volonté de produire une " culture frontiste alternative " ¹⁷, en changeant les valeurs et les croyances de la société française pour dominer l'appareil idéologique et aller ainsi vers la victoire politique. Il s'agit d'une conception " stratégique " et instrumentale de la culture, " la conquête du pouvoir politique (présupposant) celle du pouvoir culturel " ¹⁸, les problématiques intellectuelles, esthétiques et littéraires alimentant des enjeux politiques ; les politiques mises en œuvre dans les municipalités frontistes manifestent cette instrumentalisation de la culture par les pouvoirs en place. Bref, le contrôle de la culture permettrait de dominer ou du moins de maîtriser l'imposition de schèmes de pensées extrémistes. Au FN, la revue *Identité* (créée par Bruno Mégret), au néopaganisme caractéristique, le Centre d'Etudes et d'Argumentaires, dirigé par Le Gallou, et qui a pour but d'animer un certain nombre de réflexions, ainsi que les Editions Nationales et tout le secteur des études et de l'action catégorielle paraissent très fortement marqués par les doctrines de la Nouvelle Droite et par des cadres qui en étaient issus. Or, il est patent que la question culturelle est devenue progressivement prégnante et enjeu essentiel du débat interne à ce parti, surtout à partir de 1995, mais dès 1989, où on sent la " patte " des théories néo-droitières sur la culture, ce qui correspond à la date à laquelle Mégret a pris le contrôle du Centre de Formation des cadres du parti.

Progressivement, utilisant ses ressources internes, ses réseaux, son influence croissante (mais aussi, ce n'est pas négligeable, les « fenêtres d'opportunité » ouvertes par ces nouvelles scènes municipales) cette mouvance a donc réussi à imposer ou, si l'on préfère, à diffuser à l'ensemble du mouvement sa stratégie volontariste de l'action culturelle, au détriment de la position ultra-libérale et non-interventionniste de Jean-Marie Le Pen et ainsi à promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques culturelles dans ces quatre municipalités, alors que ce n'était pas la priorité du reste du mouvement ¹⁹.

¹⁷ J.-Y. Camus, *Le Front national. Histoire et analyses*, Paris, Editions Olivier Laurens, 1996, p. 188.

¹⁸ P.-A. Taguieff, « Origines et métamorphoses de la Nouvelle droite », *Vingtième siècle*, n°40, oct.-déc. 93, p. 3-22, p 7.

¹⁹ Un entretien du 15 novembre 2000 avec Bernard Antony confirme l'opposition très forte entre les conceptions artistiques des « païens » de P. Vial et celles des « catholiques » : « Mégret, quand on voit son sens artistique, c'est tout sauf le mien, ils avaient suscité un mouvement du GRECE qui s'appelait « l'art s'affiche », ils montraient ça au BBR, pour moi c'était l'horreur, je ne vous cache pas que j'ai empêché certains de nos militants un peu actifs de foutre le feu à leur exposition, c'était du muscle, de l'art bovin, ce sont deux conceptions très différentes, c'était uniquement de l'art hyperréaliste, si vous voulez, au fond de type stalinien ».

On le voit, au FN, les clivages internes se manifestent par une différenciation nette en terme d'action publique culturelle. En outre, on peut constater que si les Mégrétistes ont pu imposer progressivement leurs préférences en matière de politique culturelle à tout leur mouvement grâce à leur influence en interne, leurs positions ont été indéniablement renforcées après la mise en œuvre des premières actions culturelles municipales ; ne peut-on alors faire le lien entre l'exploitation de ces actions et l'accroissement de leur pouvoir partisan ?

II) Changement partisan et instrumentalisation des politiques publiques

On l'a vu, la stratégie de la culture s'est imposée dans ces municipalités Front national certes, mais aussi comme un impératif d'action à tout le mouvement, alors même qu'elle n'était portée au départ que par une tendance particulière ; parallèlement on constate l'accroissement (après 1995 c'est encore plus flagrant et ce jusqu'à la scission) des positions mégrétistes au sein du FN, qui contrôlent tout le secteur de la Délégation générale, ainsi qu'une grande partie des cadres de ce parti (comme l'attesteront quelques temps plus tard la scission : la majorité des élus régionaux et municipaux, mais aussi la plus grande partie des responsables du FN rejoindront Bruno Mégret en 1999). Quelles hypothèses peut-on tirer de ces deux séries de constatation ? Ne peut-on d'établir une corrélation entre ces résultats ? Il semble en effet possible de démontrer que l'instrumentalisation des premières actions municipales culturelles par les mégrétistes a permis de modifier la structuration du parti à leur avantage et plus généralement d'essayer d'établir une théorie sur l'inversion de la relation party - policies.

En effet, il est peut-être trop simple de voir le domaine de la décision publique comme une sphère principale, où les partis, quelle que soit la conception qu'on en a (unitaire ou fractionnée), viendraient exercer une influence dont la nature, seule, resterait à démêler. Pourquoi ne pas inverser le questionnement, autrement dit voir que l'action publique, par son orientation et sa structuration, quels que soient ses processus de constitution, a aussi des effets, une influence, sur les partis ou sur la compétition politique ? Il est vraisemblable que l'action publique change la « donne » dans la compétition partisane, en termes d'opportunités, de ressources, de contraintes, de cadre général pour le débat et la compétition partisane. On l'a dit plus haut, les partis ne présentent pas leur programme contre les contraintes extérieures mais en fonction de celles-ci ; pourquoi alors ne pas envisager les politiques publiques comme d'éventuelles opportunités et ressources pour les « entreprises politiques », qu'il s'agisse des partis mais aussi des factions, utilisables dans le cadre de la lutte intra-partisane et à même de modifier l'équilibre voire le leadership partisan ?

Il s'agit donc d'enrichir les théories en matière de changement partisan par l'utilisation d'un élément très rarement pris en compte, en montrant que, dans le cas du FN en particulier, les politiques culturelles ont su être instrumentalisées par un groupe d'acteurs à des fins de compétition intra partisane.

1) Le changement partisan : approches environnementale et volontariste

Il faut bien reconnaître que la littérature est encore relativement peu abondante en ce qui concerne les partis comme organisations et la façon dont ils changent et/ou s'adaptent ; pour

simplifier, certains ont pu distinguer deux approches du problème du changement partisan²⁰ : une approche environnementale, c'est-à-dire mettant l'accent sur le fait que les partis s'adaptent aux changements de leur environnement²¹, l'attention étant majoritairement portée sur les échecs électoraux ; et une approche « purposive-action », c'est-à-dire mettant l'accent sur le volontarisme : le premier à s'y attacher fut sans doute F. Wilson²², soulignant le rôle majeur des actions stratégiques du leadership partisan dans le changement partisan, à condition cependant que l'organisation possède des leaders capables de reconnaître le besoin de changement et de passer outre aux résistances internes.

Pourtant, ces dernières années, on a pu voir un certain nombre de tentatives de réconciliation de ces deux théories²³, articulant les études de K. Janda et R. Harmel²⁴ et celles, « environnementales », de R. Katz et P. Mair : certes, les performances du parti sur l'arène extérieure peuvent être importantes quant au déclenchement d'un changement partisan, notamment si elles sont mauvaises ; K. Janda souligne ainsi qu'une défaite est souvent le moteur du changement du leader du parti²⁵. Encore faut-il préciser ce que l'on entend par « performance » : ce qui constitue une mauvaise performance (à rapprocher d'un « choc » externe dans la terminologie de Janda et Harmel), dépend en fait des buts premiers de chaque parti : ainsi, un parti dont le but premier est de maximiser les votes expérimentera une défaite électorale comme un choc externe, alors que pour un parti recherchant des postes, ce sera la perte d'une poste gouvernemental, etc. Ramener cette notion de performance aux seuls résultats électoraux réduit donc considérablement la portée des analyses de K. Janda. La seule prise en compte d'une mauvaise performance électorale est une trop faible explication du changement partisan ; il faut inclure la perception par les acteurs du parti de la performance de leur organisation au regard de la maximisation de l'influence parlementaire ou gouvernementale, de la cohésion interne ou de la réalisation du programme partisan, élément à relier à l'histoire du parti et à sa position dans le système partisan²⁶. Appleton et Ward²⁷ soulignent également que les stimuli environnementaux, outre ceux d'origine électorale, peuvent être également d'origine accidentelle (par ex. la mort d'un leader, un don soudain d'argent,...), ou périodique (c'est-à-dire des stimuli sans rapport avec les

²⁰ Cf. J. Child et A. Kieser, "Development of Organizations over Time", in P. C. Nystrom, W. H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Oxford, Oxford University Press, 1981, pp. 28-64.

²¹ Cf. notamment R. Katz et P. Mair, "Three faces of Party Organization : Adaptation and Change", EPRU Working papers 4/90, Department of Government, Victoria University of Manchester, 1990 ; R. Katz et P. Mair (ed.), *Party Organizations : A data handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*, Londres, SAGE publication 1992. Notons cependant que ces deux auteurs intègrent dans leur théorie du changement partisan certains éléments de politiques "internes".

²² Frank L. Wilson, "Sources of Party Transformation : The Case of France", in Peter H. Merkl (ed.), *Western European Party Systems*, pp. 526-551, New York, Free Press, 1980, pp. 542-544.

²³ Cf. par ex. W. C. Müller, "Inside the Black box. A Confrontation of Party Executive Behaviour and Theories of Party Organizational Change", *Party Politics*, vol. 3, n°3, 1997, pp. 293-313.

²⁴ R. Harmel et K. Janda, "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change", *Journal of Theoretical Politics*, 6, 1994, pp. 259-287

²⁵ Cf. K. Janda, *Towards a Performance Theory of Change in Political Parties*, Papier présenté au 12ème Congrès mondial de l'association internationale de Sociologie, 1990.

²⁶ L. Bille, "Leadership Change and Party Change. The Case of the Danish social Democratic party, 1960-95", *Party Politics*, vol. 3, n° 3, 1997, pp.379-390.

²⁷ A. M. Appleton, D. S. Ward, « Party response to Environmental Change. A Model of Organizationnal Innovation », *Party politics*, vol. 3, n°3, 1997, pp. 341-362.

performances électorales, mais qui sont dans une certaine mesure prévus même si leurs résultats, eux, peuvent être imprévisibles, tels que des meetings ou des conférences : cette liste n'est pas exhaustive bien évidemment).

Ensuite, il faut souligner qu'il n'y a pas de relation directe entre ces stimuli environnementaux et les changements partisans, d'autres variables internes interviennent et relient les changements à l'environnement²⁸ : les changements environnementaux ne sont jamais des conditions suffisantes au changement partisan, notamment parce que les partis apparaissent comme des organisations conservatrices tendant à résister au changement²⁹, et parce que le changement ne peut résulter de purs facteurs externes s'il n'est pas imposé avec assez d'autorité par une faction dominante ou par le leader. Harmel et Janda ont donc développé une théorie complexe du changement partisan construite sur trois variables indépendantes expliquant ce changement : les chocs externes dont nous avons parlé plus haut, le changement de leadership et le changement dans les factions dominantes ; cette hypothèse a été testée empiriquement avec succès par Harmel, Heo, Tan et Janda, puis plus tard par W.Müller³⁰ ; ce dernier, utilisant l'exemple du SPÖ en Autriche, montre qu'il est possible de réconcilier les approches environnementales et volontaristes. Ainsi le SPÖ a changé suite à une défaite électorale, mais cette adaptation ne s'est pas faite automatiquement et la variable la plus importante semble pour lui celle du changement de leadership, la moins importante étant la variable de l'échec électoral.

Cette articulation entre des éléments exogènes et partisans est séduisante : le changement partisan ne survient ni au hasard, ni en réponse automatique à des stimuli externes ; il y a des facteurs, à la fois externes et internes qui, ensemble, peuvent expliquer la décision des partis de changer, que ce changement soit idéologique, organisationnel ou au niveau du leadership et de l'équilibre des forces factionnelles, comme pour le cas du FN. Reste que quel que soit l'intérêt de ces théories et ce qu'elles nous apprennent sur l'articulation de facteurs externes et internes, l'influence que peut avoir l'action publique, lorsqu'elle est récupérée, dans le changement de l'équilibre partisan, n'est pas pris en compte dans la cadre de l'exposé des stimuli externes fait par Harmel et Janda.

2) *L'inversion de la relation party-policies*

J'ai en effet pu constater que si les actions culturelles avaient été portées plus particulièrement par la faction mégrétiste, celle-ci les utilisait en retour pour accroître sa domination sur le FN : loin d'une représentation de l'action publique sous forme de séquences ou de processus linéaires et toujours chronologiquement repérables (qui n'a même plus à être critiquée³¹), il y a au contraire ici des effets de « feed-back » et une certaine forme de rationalisation a

²⁸ cf. R. Harmel, U. Heo, A. Tan et K. Janda, "Performance, Leadership, Factions and Party Change : An Empirical Analysis", *West European Politics*, vol. 18, n°1, janv. 1995, pp. 1-33

²⁹ Cf. notamment Frank L. Wilson, op. cit., en particulier p. 542 ; cf. aussi A. Panebianco, *Political Parties : Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988 ; R. Harmel et K. Janda, "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change", op. cit.

³⁰ W. C. Müller, "Inside the Black box...", op. cit.

³¹ M. Cohen, J. March et J. Olsen, « A garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, mars 1972, n°17, pp. 1-25 ; L. Sfez, critique de la décision, Paris, PFNSP, 1992

posteriori.

Mais pour ce faire, la faction mégrétiste n'a pas utilisé uniquement ses ressources et ses réseaux internes, ses positions de pouvoir partisan ; l'accroissement de son leadership a également été possible grâce aux ressources offertes par l'arène externe : cette faction a notamment su utiliser la compétition politique entre les partis et la médiatisation des toutes premières actions culturelles frontistes pour faire prévaloir ses préférences idéologiques et les imposer à l'ensemble du parti : bref les mégrétistes ont su utiliser également les ressources de l'arène externe, articulant des jeux compétitifs intra et inter-partisans. Plus précisément, l'accroissement de son leadership a été possible car elle a su utiliser pour des profits internes les premières actions culturelles locales, mais surtout leur poids politique et médiatique. Bref, l'émergence sur la scène politique nationale, locale et partisane de nouvelles politiques publiques est récupérée par les factions afin justement d'accroître leur leadership partisan.

Il est certain en effet que l'action publique représente un ensemble de réalisations dont la paternité est l'objet de luttes symboliques³² car constitutive de ressources au plan inter mais aussi intra-partisan ; notamment l'innovation idéologique et programmatique, symbolisée ici par ces actions culturelles d'un nouveau genre³³ et volontairement choquantes, apparaît comme une stratégie payante dans la compétition interne³⁴, comme le prouva ensuite le triomphe de Mégret et de ses alliés au dixième congrès de mars 1997 à Strasbourg : son courant domine alors, Mégret et Le Gallou triomphent, devançant Gollnisch, à la grande fureur de Le Pen : certes, Mégret vient de gagner à Vitrolles, mais les conséquences de ces politiques culturelles, que les mégrétistes ont réussi à globalement s'approprier, sont loin d'être négligeables³⁵.

Cette stratégie d'appropriation fut facilitée par le fait que cette faction, nous l'avons souligné plus haut, avait déjà pris la direction du secteur culturel dans le parti, grâce à des personnes comme P. Vial notamment ; en dépit de la responsabilité officielle de B. Antony au poste de directeur des actions culturelles du Front national, ce dernier souligne le poids des mégrétistes dans ce secteur, via la mainmise de Mégret sur toute la Délégation générale. En outre, l'enquête sur le pluralisme organisée par Le Gallou a été rendue publique en novembre 1996,

³² Ch. Le Bart, *L'imputation au maire du développement économique local: l'exemple de trois villes moyennes de l'ouest intérieur*, Thèse de doctorat en science politique, Rennes I, 1989. Cf. aussi l'étude de Laver et Hunt, par exemple, qui porte sur le rôle de l'action publique dans le processus de la compétition entre partis politiques : M. Laver et B. Hunt, *Policy and Party Competition*, New York et London, Routledge, 1992

³³ Sur ces pratiques innovantes et inhabituelles, qu'il s'agisse par exemple de la délégitimation des professionnels de la culture ou de la réaffirmation de schèmes idéologiques dans des espaces que l'on pensait pacifiés, comme les bibliothèques, cf. mon article, C. Bressat-Bodet, « Culture et autorité partisane : la politique de « rééquilibrage » de la bibliothèque d'une municipalité FN (Orange 1995-1997) », *Pôle Sud*, n°10, mai 1999, pp. 75-93.

³⁴ Cf. R. Harmel, et als. " Performance, Leadership, Factions and Party Change : An Empirical Analysis ", op. cit., p 4 ; cf. également A. Panebianco, *Political Parties : Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 244.

³⁵ Outre l'innovation proposée par ces politiques, notons aussi les conséquences positives de l'opposition systématique et publicisée aux actions culturelles du FN, qui a tendance à « ressouder » les troupes, l'accroissement de la centralité et de l'audience du FN qui plaît aux militants, enfin, un discours pseudo démocratique, anti-élitiste et « pluraliste » qui marque également des points chez les frontistes.

et, commentée dans les journaux frontistes et relayé par la presse nationale, celle-ci a tendance à synthétiser de façon officielle l'ensemble des actions dans le domaine des bibliothèques. De plus, les membres de cette faction soulignent tous leur intérêt pour le culturel, sous-entendent qu'ils sont les seuls au FN à s'en occuper, voire vont jusqu'à s'attribuer la paternité des décisions, valorisant un instant idéalisé de la décision politique (lorsqu'elle est censée donner des résultats positifs) et minimisant le poids des contraintes exogènes, les compromis, les arbitrages, les opportunités, etc. Et lorsque les médias, dont il faut souligner le rôle important ici, se focalisent sur les premières actions culturelles, à Orange et à Toulon, avant même qu'elles ne soient d'ailleurs véritablement formalisées et systématisées, le « label » culturel des mégrétistes joue alors immédiatement en leur faveur, les militants mais aussi les médias leur attribuant l'initiative ou la responsabilité de ces actions, ainsi que l'atteste nombre d'articles de *Libération* ou du *Monde*.

Ce que l'on constate, c'est d'abord que l'imputation³⁶ peut être auto-imputation, mais aussi hétéro-imputation (par les médias locaux, nationaux, par la presse frontiste, la classe politique,...) ; ensuite, l'imputation peut être positive mais aussi négative (ainsi il s'agit pour les médias locaux et nationaux, mais aussi pour la classe politique, de désigner « l'ennemi ») ; il n'empêche que ces deux processus complémentaires et indissociables contribuent également à faire des mégrétistes un pivot de l'action culturelle frontiste. Pourtant, ce n'était rien de moins qu'évident puisque les premières actions culturelles ont eu lieu sous la direction de J. Bompard et J.M. Le Chevallier, bien plus proches des catholiques traditionalistes que des mégrétistes, mais la « réputation »³⁷ préétablie de ces derniers leur a permis d'apparaître facilement comme étant les auteurs des actions culturelles passées et à venir, stratégie payante dans le cadre de la lutte factionnelle³⁸. Ces actions, nées de façon partiellement hasardeuses au départ, les Mégrétistes se les sont appropriées, les ont systématisées (devant les gains engendrés sur la scène locale et nationale, il y a généralisation de la politique de « rééquilibrage » des bibliothèques dans toutes les municipalités frontistes, changement du nom des rues et fermeture du Sous-Marin à Vitrolles, développement de spectacles, de manifestations culturelles,...) et les ont instrumentalisées dans la lutte pour l'acquisition de la direction partisane : cette imputation leur apporte en interne des bénéfices réels, qu'il s'agisse de soutiens électoraux au Congrès de Strasbourg ou d'un réel prestige au sein du FN (avec tous les bénéfices qui lui sont liés).

Pourquoi alors les autres leaders n'ont-ils pas cherché à contrer davantage les mégrétistes en interne ? : certes, et indépendamment d'initiatives parfois violemment opposées (par exemple celle de B. Antony, d'une remarquable constance dans sa haine des « païens » !), on peut

³⁶ « Nous désignons par ce terme tout discours visant à ce qu'un public attribue à un homme (ou à un petit nombre d'individus) occupant une place privilégiée dans la structuration formelle du pouvoir politique, un fait social, considéré par ce public comme souhaitable ou non, que cet homme est censé avoir « produit », et dont il doit être tenu pour responsable, en vertu de son pouvoir », C. Le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Pedone, 1992, p 11

³⁷ Sur le pouvoir réputationnel, cf. J. Becquart Leclercq, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la FNSP, 1976, notamment p. 4.

³⁸ Jacques Bompard, maire d'Orange, dans un entretien du 2 juillet 1997 souligne son rôle en matière de politique culturelle : « je suis sûr que c'est parti d'ici », puis critique les anciens membres de la Nouvelle Droite (à l'époque pas encore scissionnistes), ces « gens qui croient penser car ils lisent beaucoup », pour enfin souligner « l'excellente récupération (!) de la part de l'appareil »

constater la volonté de Le Pen de banaliser la portée de ces actions culturelles pour à terme diminuer les ressources que peuvent en retirer les Mégrétistes³⁹. Mais, jusqu'en 1999, il s'agit aussi de préserver l'unité du parti, d'en limiter les dissensions internes quitte à s'adapter à certaines évolutions ; surtout, les bénéfices tirés de l'exploitation de ces actions culturelles rejaillissent également sur l'ensemble du Front national : la polémique accentuée en effet la centralité politique du Front, lui permet d'afficher un certain volontarisme politique et conforte son image de parti « différent » ; ainsi, cette faction réussit à diffuser l'idée que l'engagement sur ce terrain culturel pouvait être très avantageux pour le Front.

Il est alors intéressant de constater l'emboîtement des jeux compétitifs intra et inter-partisans : d'une part parce que les Mégrétistes ont accru leur leadership au sein du FN en utilisant simultanément les ressources des arènes externe (politisation, médiatisation) et interne, d'autre part parce que les stratégies factionnelles s'articulent avec les stratégies du parti tout entier ; les jeux coalitionnels apparaissent ainsi comme des jeux gigognes⁴⁰, les options disponibles dans la compétition partisane affectant le résultat des jeux de marchandage dans le parti.

Ainsi, le lien partis – politiques publiques ne peut pas faire l'économie d'une analyse des clivages factionnels, qui apparaissent comme les moteurs essentiels de l'élaboration des politiques publiques (même s'il faut tempérer leur importance par la prise en compte de variables environnementales), par une liaison des préférences idéologiques et stratégiques des factions partisanes, en fonction de leur position dans la compétition intra mais aussi inter-partisane, dans un processus d'adaptation constante au jeu politique, montrant que pour une part les politiques publiques se construisent au fur et à mesure du déroulement de l'action politique. Les logiques sont à la fois de compétition mais aussi de coopération. En outre, c'est sur la non linéarité de ce lien qu'il faut mettre l'accent : d'une part parce le contenu même d'une politique publique n'est pas défini une fois pour toute par le parti avant d'être appliqué ; l'exemple des actions frontistes montre que le contenu de ces politiques ne va se définir que progressivement, au cours et par l'adaptation constante au jeu politique, en partant de solutions en matière culturelles déjà disponibles chez les Mégrétistes, mais pas encore clairement formalisées, pour aboutir à un éventail d'actions culturelles. D'autre part, on dépasse la seule question « does party matter ? », en montrant qu'ici c'est l'exploitation d'une politique culturelle locale qui va influencer sur le parti, en permettant à une faction de diffuser ses idées, de se faire connaître des militants et des électeurs, d'accroître son leadership et ainsi de modifier la structuration et l'équilibre interne de son parti, ce jusqu'à la scission de décembre 1999. L'action publique n'est donc pas seule décisive : il faut prendre en compte le discours sur l'action, sa manipulation, sa récupération, son exploitation. Mises en œuvre et utilisées victorieusement par une faction qui doit avoir la capacité d'en retirer des bénéfices pour elle-même, ce sont alors les politiques publiques qui peuvent permettre de changer l'équilibre partisan.

³⁹ Entretien avec Jean-Marie Le Pen, 9 avril 1997 : « Sur le terrain, c'est dérisoire, et ils (nos ennemis) en ont fait un Himalaya. C'est une querelle absolument artificielle ! ».

⁴⁰ Sur les "jeux emboîtés", cf. G. Tsebelis, "Nested Games : the Cohesion of French Electoral Coalition", *British journal of political science*, vol. 18, 1988, pp. 145-170

Cécile Bressat-Bodet
CERIEP, Centre de Politologie de Lyon