
ABEL HERMEL*

ÉTUDE
D'UN PARTI POLITIQUE FRANÇAIS :
L'UMP

147

Mon espoir, c'est que l'UMP sera un vrai parti politique auquel je serai fier d'appartenir.

Jacques Houssin, maire (RPR) de Verlinghem (Nord, 2 000 habitants). Propos rapportés dans *La Croix*, 6 septembre 2002.

L'apparition d'un nouveau parti politique¹ sur la scène française est un événement en soi étant donné la grande stabilité du système politique français sous la V^e République, et mérite donc étude. Même si la constitution de l'UMP lors du congrès fondateur du 17 novembre 2002 n'est pas une création *ex nihilo*, le regroupement des droites parlementaires que le nouveau parti opère, s'il est imparfait, est un fait suffisamment

nouveau pour qu'on s'intéresse à l'évolution partisane telle qu'elle se dessine. Les partis politiques étant rarement étudiés en tant que tels dans la cosmogonie politico-institutionnelle, l'étude institutionnelle de l'UMP, en dépassant la théorie de l'État et le droit constitutionnel, devrait nous permettre de définir son identité juridique et de cerner les contours de cette nouvelle entité.

* Docteur en droit public.

1. Nous reprenons la définition du parti politique telle qu'elle a été donnée par François Borella : « Il faut un groupe d'hommes et de femmes, plus ou moins organisé, mais capable d'exprimer et de mettre en œuvre une volonté et une action communes au groupe. Il faut ensuite un corps de propositions touchant au gouvernement du pays et résultant d'idées et d'intérêts ayant une influence au niveau du corps social tout entier. Il faut enfin une activité tendant à la prise ou à l'exercice du pouvoir », in *Les Partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Seuil, 1990, p. 17.

148 Il s'agit donc, deux ans après sa création, d'étudier l'UMP en tant qu'institution, notion entendue comme « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures² ». C'est en analysant les deux aspects de l'entité institutionnelle que le juriste italien Santi-Romano avait distingué « celui des relations qu'elle entretient avec le monde extérieur, où ce qui apparaît est son individualité subjective, sa qualité de personne juridique; et celui de sa vie interne, que traduit son autonomie, fait de l'institution corporative une source originaire de droit³... ». En suivant cette analyse, nous pourrions reconnaître en l'UMP, soit un parti politique fort et cohérent, à même de réaliser les objectifs qu'il s'assigne, soit un simple instrument de regroupement électoral ne pouvant bien longtemps résister à l'épreuve des faits. À travers les différentes définitions données dans cette introduction, on voit bien que le problème de l'efficacité de l'organisation partisane est la clé de l'étude.

L'INDIVIDUALITÉ SUBJECTIVE DE L'UMP

Trois critères classiques permettant de mesurer l'institutionnalisation des partis politiques peuvent être rapportés à l'UMP: le facteur durée (ancienneté du parti), le facteur dépersonnalisation (fréquence des changements de dirigeants sans crise interne), le facteur différenciation organisationnelle (nombre de niveaux séparés d'organisation dans le parti)⁴. Cependant, et justement parce qu'un parti entretient des relations avec la société extérieure – et réciproquement –, les critères d'institutionnalisation, pour être adéquats, doivent être étudiés à l'aune de l'environnement médiate et immédiat de l'UMP: le gouvernement des institutions de la V^e République et ses nécessités, la droite parlementaire et ses caractéristiques.

Une première difficulté est de déterminer la filiation de l'UMP pour en connaître l'ancienneté, afin de ne pas mesurer l'âge du parti uniquement à partir du nom qu'il se donne, même si le changement d'appellation est caractéristique d'une réorientation politique. En effet, pour reprendre le mot de Jean-François Sirinelli, la constitution de l'UMP représente un « inédit⁵ » en tant qu'elle est déjà une tentative d'union organique des droites françaises. Il ne faut donc pas réduire l'UMP à un RPR

2. Maurice Hauriou, « La théorie de l'institution, essai de vitalisme social », *Cahiers de la nouvelle journée*, n° 4, 1925, p. 10, in Frédéric Rouvillois, *Le Droit*, Garnier-Flammarion, 1999, p. 95.

3. Santi-Romano, *L'Ordre juridique*, Dalloz, 1975, p. 22.

4. Ces critères ont été retenus par Jean et Monica Charlot d'après les travaux effectués par Kenneth Janda. Jean et Monica Charlot, « Les groupes politiques dans leur environnement », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, PUF, 1985, t. 3, p. 435-437. Le développement et la dépersonnalisation de l'organisation des partis leur donnent, selon les auteurs, « une réalité en quelque sorte tangible, une existence en soi » (p. 435).

5. Interview au *Figaro*, 16-17 novembre 2002.

qui aurait changé de nom tout en s'élargissant⁶. L'appellation de « parti du président » donnée à la nouvelle organisation⁷, dont l'objectif était, au lendemain de sa création, de rassembler l'ensemble des membres de la future majorité présidentielle⁸, permet la comparaison avec l'UDF, créée le 1^{er} février 1978 dans le cadre de la préparation des élections législatives de 1978 et dans la perspective de l'élection présidentielle de 1981.

Un rappel chronologique des faits qui ont présidé à la création de l'UMP est nécessaire pour qualifier le nouveau parti. Conscient de l'absence de contenu politique du scrutin présidentiel qui allait le renouveler dans ses fonctions, alors que sa base politique demeurait étroite⁹, Jacques Chirac a précipité la création de l'UMP sous la contrainte des événements : il lui fallait impérativement créer les conditions d'une majorité présidentielle pérenne et solide. Les prémices du nouveau parti existaient avant le dernier scrutin présidentiel. Le processus commence avec la classique union électorale entre les différents partis de la droite gouvernementale et l'unicité de candidature aux élections législatives posée en principe et symbolisée par une appellation commune: Alter-

nance 2002, issue de l'appel à l'union de la droite publié dans *Le Figaro* du 13 janvier 2001 et signé par quelque 160 parlementaires RPR/UDF/DL, puis Union en mouvement (UEM)¹⁰ à partir d'avril 2001.

Parallèlement, une réorganisation des structures s'engage à droite dans la perspective de l'élection présidentielle: tentative de réanimation d'un intergroupe à l'Assemblée nationale, nomination de nouveaux secrétaires départementaux au sein du RPR, débats au sein du Parti radical valoisien (PRV) sur la question d'un éventuel départ des structures de l'UDF à l'occasion de son 102^e congrès, « suspension » de Christine Boutin, candidate à la magistrature suprême, de l'UDF...

En fait, on s'aperçoit que l'élection présidentielle de 2002 a joué un rôle d'accélérateur: les volontés d'unir organiquement les droites gouvernementales s'étaient déjà exprimées, et avaient connu un regain d'estime depuis l'élection présidentielle de 1995. En effet, ce scrutin, marqué par un duel intrapartisan au sein du RPR et l'absence d'un candidat investi par l'UDF, avait rendu caduque la tentative de constitution de « primaires » à droite tout en préparant la décrépitude de l'UDF, dont le seul

149

6. Jean-François Sirinelli estime ainsi que « l'UMP n'est pas un RPR ripoliné, mais une structure bien plus ample et plus complexe », *ibid.*

7. Notamment entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2002.

8. Pour être investis par l'UMP aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002, les candidats devaient, entre autres, accepter de soutenir pendant les cinq ans de son mandat l'action du président de la République et reprendre cet engagement dans leur profession de foi électorale. Cf. AFP, 13 mai 2002, 17 h 32.

9. Rappelons que le score obtenu par Jacques Chirac au 1^{er} tour du scrutin est le plus faible de toute la V^e République pour un président sortant.

10. En 1981, il s'agissait de l'Union pour une nouvelle majorité (UNM), en 1986 et en 1993 de l'Union pour la France (UPF), en 1988 de l'Union du Rassemblement et du Centre (URC). La dissolution de 1997 a empêché la constitution d'un tel « label électorale », selon l'expression d'Alexis Massart, in *L'Union pour la démocratie française (UDF)*, L'Harmattan, 1999, p. 316.

ciment, la solidarité électorale, s'effritera lors des élections législatives de 1997 et s'écroulera lors des élections cantonales et régionales de 1998. L'UDF en sera « réduite aux acquêts du centrisme¹¹ » avec le départ de Démocratie libérale (DL).

150 S'il est dans la logique des institutions de la V^e République et de la prévalence du scrutin présidentiel de transformer politiquement le résultat de l'élection, l'appellation de « parti des chiraquiens » est trompeuse. L'UMP (dont le changement de nom lors du congrès fondateur du 17 novembre 2002 en Union pour un mouvement populaire est symptomatique de cette volonté), au-delà du fait qu'il dispose à lui seul de la majorité absolue avec plus de 350 députés¹², aspire essentiellement à regrouper l'ensemble des droites gouvernementales et non à gonfler les rangs d'un RPR renommé. Les craintes de la présidente du RPR Michèle Alliot-Marie sont à cet égard significatives. Celle-ci fait part de ses préventions à partir du premier meeting de l'UEM le 18 décembre 2001¹³, puis dépose la marque « Union pour la majorité présidentielle » à l'INPI le 28 décembre 2001¹⁴, faisant du RPR le mandataire et le destinataire de la marque et donc bénéficiant de l'antériorité si la fusion des droites entraînait une scission au sein du RPR portée devant le juge judiciaire. La préparation des élections régionales de mars 2004 est révélatrice

de cette aspiration au regroupement: alors que l'UMP compte désormais beaucoup plus d'élus locaux que l'UDF, et que la réforme du mode de scrutin avait pour objet de forcer les regroupements de listes, la tactique autonomiste de l'UDF est ressentie comme un échec par l'UMP puisque l'union globale n'existe pas. La sanction des urnes, avec le piètre score obtenu par les candidats et les listes UMP, traduira cet échec dans la réalité. Le président de l'UDF François Bayrou l'a bien compris: en affichant la « résistance » de son parti, il démontre que la stratégie de regroupement des droites n'est pas achevée et, paradoxalement, accrédite la démarche de l'UMP en ne faisant que la rendre plus difficile. Le point d'orgue de cette stratégie a été l'abstention du groupe UDF à l'Assemblée nationale sur la loi de finances pour 2004, le 18 novembre 2003, et le point culminant a été marqué par la déroute électorale de 2004. Le fait que certaines des critiques les plus sévères à l'encontre de la position de l'UDF aient pour origine d'anciens membres du parti démocrate-chrétien n'est pas innocent.

Si le paysage politique de la droite gouvernementale est toujours occupé par deux partis, cette bivalence sur-représente l'UDF par rapport à son concurrent, et ne doit pas amener à des analyses rapides: en effet, le gros des forces militantes et électives de l'UDF a rejoint l'UMP sans trop de difficultés

11. *Le Monde*, 28 novembre 1998.

12. L'UMP dispose également, fait remarquable, de la majorité des sénateurs avec 167 membres provenant de l'ancien groupe RPR (94), de 40 des 41 membres des Républicains indépendants (RI), de 29 des 54 membres de l'Union centriste (UC), de 4 membres du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE).

13. *Le Monde*, 20 décembre 2001.

14. *Ibid.*, 22 juin 2002.

(quasiment la moitié des effectifs parlementaires à la fin de l'ancienne législature, puis des ralliements progressifs: Gérard Longuet, Alain Madelin, François Goulard – futur co-rédacteur, avec Jean-François Copé et Renaud Donnedieu de Vabres, de la charte annexée aux statuts –, Jean-Louis Borloo).

La Convention des adhérents de l'UDF rejoignant l'UMP, qui s'était tenue le 6 octobre 2002, scelle le ralliement des adhérents directs présidés par Pierre-André Wiltzer, des Radicaux valaisiens emmenés par François Loos, des membres du Parti populaire pour la démocratie française (PPDF) dont le président annonce la dissolution, ainsi qu'une large majorité de maires des grandes villes, de responsables locaux de l'UDF, dix présidents de conseils généraux sur dix-sept, le président de la région Alsace Adrien Zeller¹⁵. D'autres départements interviendront ultérieurement. Pour un parti d'élus tel que l'UDF, la saignée est sévère. Si François Bayrou revendique toujours 80% des adhérents, et Philippe Douste-Blazy 40% pour le compte de l'UMP, le fait est que l'UDF ne compte plus que quelques milliers d'adhérents. Par ailleurs, outre le PRV, le Forum des républicains sociaux de Christine Boutin, le Centre national des indépendants et paysans (CNI) ainsi que l'association « Nation et Progrès » née de la scission d'une vingtaine d'élus

locaux du Rassemblement pour la France (RPF) de Charles Pasqua deviennent « personnes morales associées » à l'UMP.

Ainsi, la filiation de l'UMP est double: elle est le fruit de l'installation ancienne du parti gaulliste¹⁶ et du changement introduit par l'UDF en regroupant les centristes et les libéraux à partir de 1978, regroupement qui se caractérisait traditionnellement en France par son inorganisation¹⁷.

Pour étudier le facteur « dépersonnalisation », il faut s'intéresser aux différentes nominations effectuées au sein de l'UMP. Le premier Conseil national, réunissant 1 500 membres (!), s'est tenu le 20 juin 2003, réunion au cours de laquelle ont été élus les trente membres du Bureau politique. Une seule liste de trente candidats avait été soumise au vote par la direction, et cette liste a obtenu 83,9% des suffrages exprimés¹⁸. Trois grandes forces équivalentes, autour du président de l'UMP, de Nicolas Sarkozy et du Premier ministre, s'harmonisent, et cette désignation permet de corriger certains déséquilibres nés de l'équipe dirigeante provisoire émanant du Congrès et mise en place le 26 novembre 2002, notamment l'officialisation de la nomination de Brice Hortefeux (proche de Nicolas Sarkozy) comme secrétaire général adjoint¹⁹. Le nombre de secrétaires généraux adjoints passe de dix à seize. Depuis, malgré la

151

15. *Ibid.*, 10 octobre 2002.

16. Parti gaulliste qui est lui-même une réminiscence directe de l'Union des démocrates pour la République (UDR), créée organiquement lors des IV^e assises de l'Union pour la nouvelle République-Union démocratique du travail (UNR-UDT) de Lille les 24-26 novembre 1967. Ces assises étaient déjà une tentative d'élargissement de la majorité gaulliste aux giscardiens et libéraux.

17. Dans ce sens, cf. Colette Ysmal, « Centristes et libéraux », in Dominique Chagnollaud (dir.), *La Vie politique en France*, Seuil, 1993, p. 260-261.

18. *Le Bulletin quotidien*, 23 juin 2003.

19. Cf. *Le Monde*, 28 novembre 2002.

période de désignation des directions locales du parti qui s'est déroulée jusqu'en mars 2003 et des rivalités qu'elle a ranimées dans certains départements, seule la direction administrative du parti a connu des modifications²⁰.

Le Bureau politique du 16 septembre 2003 a décidé, notamment, la création d'une « conférence des débats », instance non statutaire chargée de « garantir la libre expression à l'intérieur de l'UMP »²¹. Cette conférence sera mise en place lors du Conseil national du 28 novembre 2003 et sa présidence sera confiée à Alain Madelin, au départ défavorable à l'UMP et qui n'avait pas ménagé ses critiques à l'encontre du gouvernement. Cette nomination a évidemment pour objet de donner des gages aux représentants des diverses tendances politiques du parti, privées pour l'instant d'une institutionnalisation à travers les « mouvements ».

Ainsi, alors que l'élargissement des instances de direction d'un parti est un procédé classique pour allier accession de nouveaux venus aux postes de responsabilité et survie de ceux qui restent en fonction, on peut redouter une tendance au remodelage constant de la direction nationale de l'UMP, ce qui porte le germe d'un manque de solidarité entre dirigeants²². Cette constata-

tion prend un relief particulier avec le départ annoncé d'Alain Juppé de la présidence de l'UMP lors du prochain congrès du parti, et la compétition qu'elle engendre, ainsi que la nomination subséquente de François Baroin au poste (non statutaire) de secrétaire général délégué de l'UMP.

Enfin, par rapport au facteur « différenciation organisationnelle », on peut constater que l'organisation de l'UMP est classique. Le parti est doté, au moins théoriquement, de nombreux niveaux séparés, structurés en échelons nationaux et locaux. À ces différents échelons, qui correspondent aux circonscriptions électorales, divers niveaux existent. Les statuts de l'UMP portent la marque du RPR quant à la structuration locale, et celle de l'UDF quant à la structuration nationale. La présence de fédérations départementales, au fonctionnement minutieusement décrit, est systématique, comme au sein du RPR, alors qu'elle n'était qu'occasionnelle pour l'UDF. L'UMP prévoit également l'existence de sections infra-départementales sur une base territoriale, comme le RPR, alors que l'UDF prévoyait l'existence d'instances décentralisées mais n'en réglementait pas l'organisation²³.

La structuration nationale est classique, divisée en trois niveaux : l'assem-

152

20. La direction administrative permanente fait partie de la commission exécutive et a vu le départ, en novembre 2003, de deux délégués généraux, Franck Dhersin et Régis Lefebvre. Leurs responsabilités sont désormais confiées à d'autres membres de la direction. Cf. *Le Bulletin quotidien*, 18 novembre 2003.

21. *Ibid.*, 17 septembre 2003.

22. La grille d'analyse proposée par William R. Schonfeld dans son article « La stabilité des dirigeants des partis politiques. Le personnel des directions nationales du Parti socialiste et du mouvement gaulliste », *RFSP*, n° 3, 1980, p. 477-505, reste d'actualité.

23. À noter que les statuts du RPR prévoyaient l'existence de sections créées « sur une base socioprofessionnelle », alors que ceux de l'UMP réservent cette possibilité au niveau national, tout en élargissant la nature de telles sections (base « étudiante, scolaire, universitaire, générationnelle ou sur le réseau Internet ») (art. 6, al. 2).

blée générale (le Congrès, art. 14) dont la tenue est régulière (tous les trois ans), le Conseil national qui en est (partiellement) issu, et le Bureau politique, lui-même émanation du Conseil national. Si l'UDF n'avait prévu qu'à partir de 1988 l'existence de l'équivalent du Bureau politique (comité exécutif), l'existence d'un vice-président délégué (Jean-Claude Gaudin) au sein de l'UMP est clairement inspirée de l'UDF. Avec un secrétariat national désigné par le Bureau politique (art. 22), pléthorique au demeurant (plus de cinquante secrétaires « chargés d'animer les groupes de réflexion »), quatre « conseillers politiques » sans existence statutaire et dix secrétaires généraux adjoints, l'UMP dispose d'un appareil de direction plutôt lourd. Ses membres au plus haut niveau relèvent en fait du président (art. 24 du règlement intérieur), les autres sont pour partie désignés par les instances du congrès, pour partie membres de droit (grands élus pour le Conseil national, hiérarques du parti pour le Bureau). Chacun de ces organes a par ailleurs des mandats relativement mal définis.

Le Congrès ne précise pas la ligne politique du parti pour une durée précise, mais « délibère sur l'action générale et les orientations politiques de l'Union » (art. 14, al. 2). Le Conseil national n'est pas chargé de mettre en œuvre la politique décidée par le Congrès mais « est chargé de définir, dans l'intervalle des sessions du Congrès, les orientations politiques de l'Union » (art. 20, al. 1). Et si le Bureau politique « assure la direction de l'Union dans l'intervalle des

sessions du Conseil national » (art. 24, al. 1), il n'est précisé nulle part qu'il s'acquitte de cette tâche sous le contrôle de l'organe qui le désigne principalement, alors que la responsabilité des secrétaires nationaux devant l'ensemble des instances nationales est prévue (art. 22). Ainsi ce cloisonnement des organes nationaux rappelle-t-il celui de l'UDF, garantissant une représentation acceptable pour l'ensemble des sensibilités. L'UMP hérite donc de la subtilité de l'organisation du RPR, avec des niveaux clairement repérables, et du manque de fonctionnalité de l'UDF, avec des responsabilités internes mal définies.

153

LA VIE INTERNE DE L'UMP

Le phénomène de professionnalisation politique, maintes fois analysé, renvoie à l'idée selon laquelle les tâches politiques sont l'affaire de « professionnels de la politique », de militants aguerris et rompus à l'exercice de ces activités, idée qui autorisait déjà Moisei Ostrogorski à assimiler le parti (le « Caucus ») à une véritable entreprise²⁴. Le parti est donc une organisation reposant sur son « personnel », et doit gérer de ce fait les relations entre les catégories de personnel qui lui sont propres. On distingue communément deux catégories de « professionnels de la politique », ceux qui vivent « de la politique » et ceux qui vivent « pour la politique », les élus et les militants²⁵. Par rapport à ses membres, et pour sauvegarder sa cohésion interne, le parti politique doit organiser et canaliser la concurrence entre élus et mili-

24. Moisei Ostrogorski, *La Démocratie et les Partis politiques*, Fayard, 1993 (rééd. 2003). Cf. la préface de Pierre Avril.

25. Dans ce sens, cf. Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, FNSP-Dalloz, 1991, p. 220-230.

tants pour le contrôle du parti et pour le contrôle de l'attribution des postes politiques.

Cette donnée, essentielle, s'est imposée immédiatement à l'UMP. Dès août 2002, Édouard Balladur plaide pour une place accrue des élus au sein des instances de direction de l'UMP, arguant d'un déséquilibre en faveur des adhérents non élus²⁶. Il n'hésite pas à opposer la légitimité électorale des uns à la légitimité partisane des autres, antienne du légitimisme de la droite française et manifestation classique de l'homothétie entre pouvoir politique et État. Il ira même jusqu'à menacer de ne pas voter les statuts du nouveau parti²⁷. Pour l'ancien Premier ministre, l'UMP doit, pour sauvegarder sa cohésion interne, orienter ses règles de comportement de telle manière que les postes rémunérés acquis soient conservés, nécessité d'autant plus grande quand le parti perçoit, comme il le rappelle malicieusement, une forte part de la rémunération des élus au titre de leur cotisation²⁸.

Pourtant, les élus ont un statut plutôt confortable à l'intérieur du parti. Comme tout parti de gouvernement, l'UMP a tendance à privilégier en son sein la place des élus par rapport à celle des militants, et la mesure de ce « privilège » se trouve dans l'organisation même du parti.

Les comités territoriaux (circonscriptions législatives et départements)

comprennent comme membres de droit, outre le trésorier départemental, l'ensemble des principaux élus de l'échelon concerné, y compris les conseillers régionaux et les membres du gouvernement (art. 7 des statuts). Ils composent, théoriquement, au maximum le tiers du comité. Le secrétaire départemental est nommé par le Bureau politique « après consultation préalable de l'ensemble des parlementaires du département » (art. 9, al. 1). Pour le Conseil national, la proportion des membres de droit est de moitié (art. 19, al. 2 du règlement intérieur), les grands élus (parlementaires nationaux et européens, présidents d'exécutifs locaux) se taillant la part du lion. Seul le Bureau politique (dont la plupart des membres – trente – sont désignés par le Conseil national mais n'en émanent pas expressément) compte théoriquement une minorité d'élus²⁹. La moitié des secrétaires généraux adjoints sont députés, et la grande majorité des secrétaires nationaux également. L'UMP est ainsi un parti littéralement « coiffé » par ses élus.

S'agit-il de suppléer à une absence de militantisme ? Le soubassement militant de l'UMP est pourtant jugé indispensable. Alors qu'elle réunit le 10 juillet 2002 le dernier comité politique du RPR destiné à préparer les assises de Villepinte du 22 septembre 2002 qui officialiseront la fusion entre son parti et l'UMP, Michèle Alliot-Marie insiste sur deux dispositions statutaires emblé-

26. Édouard Balladur, « Un esprit nouveau », *Le Monde*, 27 août 2002.

27. *Le Monde*, 10 et 27 septembre 2002.

28. *Ibid.*, 27 septembre 2002.

29. Par contre, les dix délégués représentant les mouvements doivent compter cinq parlementaires, ce qui fait que le nombre minimal de parlementaires, dont les présidents des groupes et des assemblées, est supérieur au nombre de délégués « militants » des diverses tendances du parti. Cf. article 23 des statuts.

matiques du RPR³⁰ qu'elle exige de voir inscrites dans les statuts de l'UMP: l'élection du président du parti par l'ensemble des adhérents et la ratification par la « base » de la nomination des secrétaires départementaux. Elle obtiendra satisfaction³¹.

C'est lors de ce dernier comité politique qu'Alain Juppé décide de mettre en place les structures locales provisoires du futur parti, alors même que les statuts en sont au stade de l'ébauche³². Il s'agit clairement d'une campagne nationale d'adhésion et de débauchage des adhérents des principales formations politiques de la droite, et les présidents de bureaux départementaux ne s'en cachent pas. « Attirer un maximum d'adhérents est l'un des enjeux de l'UMP³³. » La surenchère naïvement entretenue sur le nombre d'adhérents du parti naissant à l'approche du congrès vient confirmer la volonté de fonder un parti doté d'un véritable soubassement humain, à tout le moins comparable à celui de son principal concurrent, le PS³⁴.

Ensuite, l'UMP se dote d'une « charte » annexée aux statuts. Ce texte,

présenté au cours d'une conférence de presse le 2 octobre 2002 et destiné à être ratifié lors du congrès de novembre, est moins superfétatoire qu'il n'y paraît malgré un contenu largement incantatoire. Il tente de définir l'objet unificateur du parti: « La charte de notre Union est notre commencement, notre discours de la méthode, l'énoncé de nos valeurs³⁵. » Cet objet est ce qui fédère les volontés individuelles de ceux qui sont membres du parti, c'est-à-dire le but du parti: exercer ou influencer le pouvoir politique. Les trois dimensions sémantiques du pouvoir politique qu'a distinguées Philippe Braud³⁶ sont présentes dans la Charte: la perspective *institutionnaliste* avec la réaffirmation du pouvoir d'État (rubriques « responsabilité » et « Nation »), la perspective *substantialiste* où le pouvoir politique est envisagé comme une sorte de capital détenu par une classe particulière, c'est-à-dire les représentants du parti (en introduction et en conclusion), la perspective *interactionniste* où le pouvoir politique est le fruit d'une interaction, plutôt entre acteurs individuels ici (rubriques « liberté » et « solidarité »).

155

30. Après les nouveaux statuts adoptés lors des Assises nationales des 31 janvier et 1^{er} février 1998.

31. L'application de la règle de l'élection militante du président de l'UMP lors du congrès fondateur du 17 novembre 2002 permettra d'ailleurs de constater son inadéquation pour un parti en mal d'adhérents: Alain Juppé, en obtenant 37 822 voix sur 47 621 votants pour 164 500 (!) adhérents inscrits, totalise un score de 79,42% des suffrages... pour une participation inférieure à 29%.

32. Les statuts provisoires seront adoptés par la direction elle-même provisoire de l'UMP le 3 septembre 2002 (*Le Monde*, 5 septembre 2002).

33. *Le Figaro*, 6 août 2002.

34. Cette comparaison apparaît de manière éclatante dans *Le Monde* du 16 mars 2003: alors qu'un article évoque le congrès du PS à Dijon, réunissant les mandataires des 129 000 adhérents revendiqués, un entretien avec Alain Juppé fait état de l'UMP, « premier parti de France avec 129 500 adhérents »!

35. Préambule de la charte, <www.u-m-p.org>.

36. Philippe Braud, *La Vie politique*, PUF, « Que sais-je? », 1992, p. 10-11.

Une sorte d'idéologie est affichée, idéologie censée correspondre à l'intérêt général et devant fonder la légitimité des décisions prises par le groupe politique. Mais ce texte ne contient aucune règle mobilisable par les adhérents envers leur parti et *vice versa*. L'existence d'un texte ayant valeur réglementaire et définissant la doctrine politique du parti est de toute façon anecdotique dans l'histoire des droites gouvernementales françaises.

156 La question des « mouvements » cristallise en fait les soubresauts qui agitent l'UMP quant à sa nature institutionnelle. Prévus dans les statuts (art. 15 à 18), les « mouvements » étaient censés représenter les divers courants de pensée à l'intérieur du parti, s'inspirant des « courants » du PS tout en essayant de les encadrer strictement (parrainage de la « déclaration de principe »³⁷ présentée au Congrès par dix parlementaires de l'UMP représentant dix départements différents, seuil de représentativité de 10 % des suffrages exprimés des congressistes³⁸, tutelle du Bureau politique quant à la mise à disposition de moyens, possibilité de suspension du mouvement « en cas de manquement grave aux principes de l'Union », voire de dissolution pour les cas particulièrement graves³⁹, place minoritaire au sein du Bureau politique). « La reconnaissance de ces courants apparaît, de fait, comme la condition indispensable à un regroupement des partis (de la droite parlementaire)⁴⁰. » Cependant, devant

le risque de voir se constituer des « mouvements » qui ne correspondent pas aux familles politiques héritées des anciens partis et qui officialiseraient des compétitions internes aux gaullistes, leur constitution a été ajournée quand le Premier ministre, soucieux de la collégialité de son gouvernement, a interdit à ses ministres d'y participer. Le congrès qui devait officialiser la création des « mouvements » était initialement prévu en juin 2003, puis a été repoussé à l'automne. Mais le Bureau politique du 16 septembre 2003, après que le chef de gouvernement se fut ouvertement déclaré hostile à la création de courants et que le secrétaire général de l'UMP eut annoncé que le congrès prévu à l'automne pourrait être reporté⁴¹, a entériné ces positions. Seules deux voix discordantes se sont élevées parmi les quatre-vingt-quatre participants au Bureau politique, dont dix-huit ministres membres de droit. Cette position a été ratifiée par le Conseil national qui a suivi, le 28 novembre : 58 % des membres présents ont voté pour un report du congrès institutif après les élections européennes de 2004. Par ailleurs, une motion autorisant la commission permanente des statuts et du règlement intérieur à « soumettre au prochain congrès de nouvelles propositions visant à contribuer à l'expression de la diversité politique et intellectuelle au sein de l'UMP » a été approuvée à 71,3 % des suffrages exprimés⁴². Il s'agit clairement d'un report de l'appli-

37. La déclaration de principes ne peut excéder dix pages, annexes comprises ! Article 13, a du règlement intérieur.

38. Article 16 des statuts.

39. Article 16, c et d du règlement intérieur.

40. *Le Monde*, 4 septembre 2002.

41. *Le Bulletin quotidien*, 5 et 8 septembre 2003.

42. *Ibid.*, 1^{er} décembre 2003.

cation des statuts qui, pourtant, ne devaient pas souffrir d'un tel délai pour entrer en vigueur, voire d'un changement radical dans l'organisation du parti. Après s'être fait le défenseur des statuts de son parti, Alain Juppé stigmatise les « petits partis à l'intérieur du parti » et se demande s'il ne vaut mieux pas « favoriser les colloques, des prises de parole dans la presse [...] plutôt que de figer des structures qui seraient un boulet dans la vie de notre mouvement »⁴³. Le problème principal vient du fait que les « mouvements » créés à partir de 2004 existeraient en tant que tels au moins jusqu'au prochain congrès, trois ans plus tard, en... 2007. Une réforme des statuts pour tenir compte de l'accélération générale du rythme des scrutins électoraux semble donc inévitable pour l'UMP. Toutefois, « l'UMP n'est viable que si elle sait gérer ses différences au lieu de tenter de les étouffer de façon forcément artificielle⁴⁴ ». L'échec des élections cantonales et régionales de 2004 a rendu indispensable, sous peine d'implosion du parti, la création des « mouvements », que personne ne remet plus en cause.

La mise en place des « mouvements » a été officiellement lancée lors du Conseil national du 9 mai 2004 avec l'adoption (à 77,4 % des suffrages exprimés) des propositions faites par le président de la commission des statuts de l'UMP, Renaud Dutreil. Les « mouvements » seront constitués lors du prochain congrès du parti, à partir des suffrages que les congressistes auront

porté sur leur « déclaration de principe » respective. D'ores et déjà, plusieurs sensibilités se sont formées à partir du soutien de parlementaires et se sont révélées lors de ce Conseil national à partir des différentes contributions présentées sur la question de l'Europe. Elles devraient constituer l'armature des futurs « mouvements » : « Debout la République », autour de son initiateur, Nicolas Dupont-Aignan, des membres de « Nation et Progrès » et de Jacques Myard, député des Yvelines et président du cercle « Nation et République », les « réformateurs » autour d'Hervé Novelli et des députés de sensibilité « libérale », « Démocrate et Populaire » autour de Pierre Méhaignerie regroupant nombre d'anciens membres de l'UDF. Le PRV a appelé le 27 avril 2004 lors d'un bureau national à la création d'« un courant républicain et laïque, social et européen⁴⁵ ». Patrick Ollier et Josselin de Rohan ont manifesté leur volonté de constituer une « sensibilité gaulliste » au sein du parti, ainsi que l'ancien ministre Jacques Godfrain qui caressait l'idée d'organiser une sensibilité des « gaullistes sociaux »⁴⁶. François Fillon pourrait constituer un « mouvement » sur la base de son club de réflexion « France.9 »...

Si cette multiplicité de tendances et le fractionnement qu'elle implique n'est pas le signe d'une institutionnalisation du parti, il faut néanmoins retenir que la motion finalement votée par l'UMP lors du Conseil national du 9 mai (à 71,8 % des suffrages exprimés) se pro-

157

43. *Ibid.*

44. Jean-François Sirinelli, *Le Monde*, 16-17 novembre 2002, précité.

45. *Le Bulletin quotidien*, 10 mai 2004.

46. *Ibid.*, 6 avril 2004. Les contributions soumises au vote du Conseil national devaient être présentées lors du Bureau politique du 6 avril 2004.

nonce en faveur de la tenue d'un référendum sur le projet de traité instituant une Constitution européenne. La position du parti, gênante pour l'Élysée, est-elle le signe d'une autonomie grandissante d'une organisation qui prend ses décisions au trebuchet des différentes sensibilités qui s'y expriment au lieu d'être la simple courroie de transmission du pouvoir en place ?

Au terme de cette étude, il est difficile d'approcher parfaitement l'identité de l'UMP et de savoir quelle est la dimension institutionnelle du droit que le parti entend mettre en œuvre en tant que groupe. Les velléités manifestées de fonder un parti ne recouvrant pas uni-

quement une vocation électorale se heurtent au réflexe des élus et des hiérarques de refuser d'être comptables d'une stratégie collective qui ne corresponde pas à la leur. En tout cas, le nouveau parti dispose de peu de temps pour fonder une autorité rationnelle en son sein⁴⁷. En cela, il est le juste continuateur des principaux partis dont il a pris la relève, le RPR et l'UDF, qui ont longtemps négligé l'encadrement militant et ont longtemps postulé la fidélité des adhérents envers les élus. Ce modèle normatif a toujours montré ses limites lorsque l'unité entre élus se rompt, car il conduit à l'affrontement entre adhérents et présente le risque d'un éclatement du parti.

158

47. À propos de la dimension juridique des activités partisans et de l'efficacité des structures partisans, cf. Abel Hermel, « La validité du droit interne aux partis politiques », in Dominique Andolfatto, Fabienne Greffet, Laurent Olivier, *Les Partis politiques. Quelles perspectives ?*, L'Harmattan, 2001, p. 251-260.