

LA V^e RÉPUBLIQUE
ET LES PARTIS

Les rapports entre la V^e République et les partis politiques sont, depuis l'origine, marqués par une profonde ambiguïté : le nouveau régime est bâti par le général de Gaulle pour chasser les partis des institutions et les réduire à un rôle secondaire, celui de représentants des intérêts particuliers dans un régime parlementaire rationalisé où l'intérêt général relève de la compétence directe du président de la République. Pourtant, la Constitution de 1958 est aussi celle qui reconnaît pour la première fois le rôle des partis dans les institutions, même si elle les cantonne dans la « contribution » – parmi d'autres ? – « à l'expression du suffrage » (art. 4C.).

61

L'anathème permanent des années gaulliennes contre le « régime des partis » culminera lors des deux grandes batailles du référendum d'octobre 1962 et de l'élection présidentielle de 1965 – « les partis ne peuvent pas gouverner la France, c'est trop dur », lancera le Général dans l'un de ses entretiens télévisés de l'entre-deux tours. Il n'empêche pourtant pas le fondateur de la V^e République de laisser ses partisans reconstituer l'ex-RPF, modèle par anticipation du parti présidentiel d'après 1958 et d'en faire, sous des appellations changeantes en fonction de la conjoncture, le relais indispensable du pouvoir présidentiel après 1962. De Gaulle comprend alors qu'on ne peut pas exercer solidement le pouvoir sans une majorité parlementaire et sans une formation fidèle et disciplinée pour constituer l'armature de cette majorité.

Dès les premières années du régime sont fixées les règles qui caractérisent le parti du président : en premier lieu, une conception totalement articulée sur le pouvoir présidentiel et non, comme dans les régimes précédents, sur le parlement ; le parti est donc organisé sur cette base, la direction du parti étant confiée à des fidèles qui ne

risquent pas de rivaliser avec le président dans les compétitions à venir et les structures locales étant soumises au centre dans la perspective des combats politiques nationaux; le programme présidentiel l'emporte donc sur la doctrine du parti, la théorie du « domaine réservé » présidentiel étant inventée en 1959 par Jacques Chaban-Delmas aux assises de l'UNR pour signifier aux contestataires que le parti présidentiel n'a pas à s'immiscer dans le domaine qui relève en propre du chef de l'État (défense, affaires étrangères, décolonisation, institutions) mais doit se borner à le soutenir sans états d'âme. Le parti du président est à la fois chargé de relayer la pensée et la politique présidentielles et d'être son appareil électoral selon la conception du parti d'électeurs.

62 Cette conception du parti articulé sur la fonction présidentielle et étroitement calqué sur les institutions de la V^e République aurait pu disparaître avec le fondateur du régime. En fait, non seulement ce modèle s'est imposé à toutes les familles politiques, contraignant celles qui s'y refusaient à la marginalisation, mais surtout c'est lui qui a permis au régime de survivre, lorsque le modèle gaullien de pouvoir est entré en crise.

UN MODÈLE HÉGÉMONIQUE

Pour que la conception nouvelle du parti présidentiel l'emporte, il fallait que toutes les traditions politiques s'y rallient. Les années 1969-1974 ont été celles de la transition vers un nouveau système partisan intégrant ce modèle en lieu et place du vieux système parlementaire.

Par rapport à la conception gaullienne initiale, un premier changement décisif s'opère à partir de 1969: la primauté présidentielle dans les institutions se traduit par la présidentialisation intégrale des partis. Le parti devient en effet la première étape de la conquête du pouvoir présidentiel.

Pourtant, même de Gaulle n'avait pas totalement écarté cette stratégie. Le mouvement gaulliste est né dès 1947 avec le RPF: inadapté à la conquête du pouvoir parlementaire, il est mis en sommeil en 1953. Si en 1958 les circonstances du retour au pouvoir et de l'élection présidentielle (où le président est élu par les électeurs sénatoriaux) rendent inutile le relais partisan, les réseaux dormants du RPF serviront à reconstituer en un temps record une formation capable d'affronter à l'improviste les législatives de décembre 1958. Formellement, Charles de Gaulle précède son parti dans la conquête du pouvoir en 1958,

mais il ne le relègue pas pour autant aux oubliettes, notamment pour les batailles législatives. Pourtant, en 1965, le parti gaulliste n'est pas utilisé pour la bataille présidentielle au premier tour, que de Gaulle conduit étrangement comme un référendum; mais après le ballottage, alors qu'il s'agit enfin de se lancer dans la bataille électorale, il sera mobilisé pour le second.

Le départ du Général conduit les gaullistes à pérenniser le modèle pour garder le pouvoir: la victoire de Georges Pompidou est précédée de la «pompidolisation» de l'UDR (dès 1968) où ses fidèles détiennent les postes clés et, symboliquement, c'est le soutien de l'UDR à Georges Pompidou qui lance la campagne de celui-ci. Après la victoire, l'alignement de l'UDR sur le nouveau chef de l'État se traduit par le refus de désigner un président du mouvement qui pourrait lui porter ombrage et par la marginalisation de Jacques Chaban-Delmas lorsque celui-ci (en 1972) tente de résister au président de la République: l'axe Élysée-parti-groupe parlementaire, qui est l'épine dorsale du pouvoir présidentiel, aura raison du Premier ministre. La mort prématurée de Georges Pompidou ne permet pas à ses partisans de prendre totalement le contrôle du parti: l'échec de Jacques Chaban-Delmas à l'élection présidentielle de 1974 est de ce fait dû à la division du parti. Celle-ci est surmontée par la conquête de l'UDR la même année par le «pompidolien» Jacques Chirac qui, bien que Premier ministre, n'a de cesse de transformer définitivement l'UDR en une machine électorale. Ce sera chose faite en 1976 avec la création du RPR, qui sera employé à son service en 1981, puis en 1988 avant de lui permettre de l'emporter en 1995.

63

Avec la création du RPR, le mouvement gaulliste achève sa mutation et devient un véritable parti destiné uniquement à soutenir un candidat pour la conquête du pouvoir présidentiel et à relayer son action lorsqu'il l'exerce. La grande élasticité idéologique du mouvement correspond à sa nature de parti d'électeurs, étroitement tributaire de la conjoncture politique et de l'offre électorale. Parallèlement, l'évolution du mouvement gaulliste de 1958 à 1995 montre que, si le parti doit être l'outil de la conquête et de l'exercice du pouvoir présidentiel, il nécessite une refonte totale à chaque changement de leadership, avec le risque (comme cela faillit se produire en 1974) de voler en éclats si la transition d'un leader à l'autre est fragilisée par les luttes de factions et surtout l'échec électoral.

Si la pérennisation politique du gaullisme partisan était la condition *sine qua non* de la survie à court terme du régime aussi longtemps

que ce mouvement dominait la vie politique, c'est du ralliement des autres formations politiques à cette conception nouvelle du pouvoir et de son exercice que dépendait l'enracinement à long terme de la république gaullienne.

64 Les années 1969-1974 ont été celles d'une sélection drastique entre les partis, entre ceux qui réussissent leur adaptation au nouveau régime et ceux qui sombrent ou se marginalisent faute d'en comprendre ou d'en maîtriser les règles du jeu. Or celles-ci ne se limitent pas à la primauté du pouvoir (et donc de l'élection présidentielle) mais également à la nature majoritaire du système électoral (et donc au système d'alliances partisans qui en découle). Il ne suffit donc pas de construire (ou de reconstruire) un parti capable de présenter un candidat compétitif (c'est-à-dire capable de parvenir au second tour), il faut aussi bâtir un réseau d'alliances (qui devient vite bipolaire, l'union de la gauche d'un côté, celle du centre droit de l'autre) permettant la double victoire à la présidentielle et aux législatives, ce qui réduit singulièrement le nombre des prétendants.

La détermination des candidats à la victoire présidentielle, décidés à imposer coûte que coûte leur conception du parti et des institutions à leur famille politique – à droite, au centre comme à gauche –, a entraîné dans un premier temps une confusion dont les tenants du pouvoir en place (les gaullistes) ont tiré parti. Mais, rapidement, la brutalité du système électoral a accéléré la sélection, balayant tous ceux qui ne parvenaient pas à constituer la masse (électorale) critique suffisante et à élaborer la stratégie gagnante.

À droite, le parti conservateur de la IV^e République, le Centre national des indépendants et paysans d'Antoine Pinay, se divise en 1962 lors de la bataille référendaire sur l'élection présidentielle au suffrage universel. Alors que la fraction parlementariste devient marginale, celle qui choisit le ralliement au présidentialisme – le parti républicain –, avec Valéry Giscard d'Estaing, parviendra à faire élire celui-ci en 1974 grâce à la division orchestrée des gaullistes, malgré une structure partisane limitée, et qui sera étoffée en 1978 en constituant l'UDF. Mais l'incapacité de jouer durablement sur la division des gaullistes (qui est surmontée par la création du RPR), d'occuper un espace politique suffisant au centre droit, de passer du cartel électoral à un parti moderne, sonne le glas des espoirs libéraux et précipite la défaite de Valéry Giscard d'Estaing en 1981 et de Raymond Barre en 1988.

Au centre, si l'exigüité électorale des radicaux condamne rapidement la tentative de Jean-Jacques Servan-Schreiber en 1972-1973, c'est

l'inconstance stratégique qui scelle le destin des démocrates chrétiens. Le score prometteur de Jean Lecanuet en 1965 n'est pas suivi par celui d'Alain Poher, dont le succès apparent (23 % au premier tour, 42 % au second) masque mal l'absence de stratégie d'alliance: son score aura d'autant moins de lendemain que le centre disparaît de la compétition présidentielle pour longtemps (il faudra attendre François Bayrou en 2002 !), achevant de dilapider le patrimoine électoral faute de fidélisation des électeurs et laissant la place libre au courant libéral.

À gauche, les années 1969-1974 sont marquées par une bataille politique décisive où la construction du parti – parti présidentiel ou parti parlementaire – se combine avec un affrontement stratégique sur les alliances – à gauche avec les communistes ou au centre avec les démocrates chrétiens. Les partisans d'une stratégie présidentielle l'emportent sur les tenants de la stratégie parlementaire après les défaites des parlementaristes (Guy Mollet, Pierre Mendès France) au référendum de 1962 et le cinglant échec à l'élection présidentielle de 1969. François Mitterrand supplante ses rivaux en combinant une ligne politique de gauche (indispensable pour conquérir les voix communistes) avec une stratégie présidentielle et la construction d'un parti moderne (en lieu et place du cartel électoral – la FGDS – qu'il avait conçu initialement au lendemain de sa première tentative de 1965). Expérimentée pour la première fois en 1974 (où elle frôle le succès), cette stratégie l'emporte en 1981 donnant aux socialistes une hégémonie totale (double victoire à la présidentielle et aux législatives). La seconde double victoire en 1988 convainc définitivement le personnel politique socialiste que le seul *cursus honorum* qui vaille est celui d'une stratégie présidentielle dans le parti d'abord, dans les institutions ensuite. Cette conviction est renforcée par la preuve électorale: le scrutin majoritaire à deux tours (à la présidentielle et aux législatives) favorise le Parti socialiste – plus modéré – au détriment du Parti communiste et, surtout, l'élection présidentielle, qui renforce la tentation de voter « utile », est celle où le Parti socialiste réussit son meilleur score. L'élection de 1981 fait la démonstration que les mêmes règles qui ont assis l'hégémonie gaulliste dans les années 1958-1969 peuvent donner une hégémonie parallèle à gauche en faveur du Parti socialiste.

La stratégie mitterrandienne est d'autant plus efficace que le ps a absorbé tous ses rivaux non communistes et que le Parti communiste lui-même paie ses erreurs stratégiques avant même l'effondrement du mur de Berlin. Ne présentant pas de candidat à la présidentielle de 1965 puis se rangeant, faute d'union de la gauche, derrière un Jacques

Duclos qui réalise une bonne performance en 1969 (21 % contre 5 % au candidat socialiste, Gaston Defferre, et 3 % à Michel Rocard pour le PSU), le PCF refuse, par fidélité au parlementarisme et à une ligne intransigeante, de se convertir à une stratégie présidentielle qui l'aurait contraint à un *aggiornamento* global au moment où la gauche non communiste est en morceaux. Lorsque François Mitterrand conquiert le PS, le Parti communiste s'efface derrière lui pour l'élection de 1974. Celle-ci permet aux socialistes de devenir hégémoniques et la présence communiste aux élections suivantes ne parviendra pas à enrayer, mais au contraire accélérera, un déclin irréversible. Faute d'une présence continue permettant de fidéliser son électorat, faute d'audace au lendemain de la présidentielle de 1969 alors qu'il disposait de la meilleure machine électorale, le Parti communiste manque lui aussi le tournant de la V^e République.

66

LA DÉMONSTRATION PAR LA COHABITATION

Le ralliement généralisé au présidentielisme gaullien dans la décennie 1970 aurait pu être remis en cause dans les décennies successives. En effet, l'usure des majorités face à la crise économique et à la perte de crédibilité de la classe politique s'est traduite par l'incapacité des présidents de la République à conserver une majorité parlementaire : François Mitterrand en 1986 et 1993, Jacques Chirac en 1997, terminent leurs septennats en « cohabitant » avec une majorité parlementaire et donc un gouvernement hostiles.

Face à un président affaibli, les Premiers ministres tout-puissants sont en même temps (en 1986 et 1997) les leaders de leurs partis respectifs : Jacques Chirac pour le RPR en 1986 et Lionel Jospin pour le PS en 1997. Pour ces leaders, l'une des options possibles n'est-elle pas d'affaiblir durablement le président de la République ? Ceci afin de transférer la primauté au chef du gouvernement, à l'instar de ce qui s'est produit dans d'autres pays où le chef de l'État, élu lui aussi au suffrage universel direct, a cédé une bonne partie de ses prérogatives constitutionnelles et politiques au chef du gouvernement : en Pologne, au Portugal, en Finlande notamment, les partis de gouvernement ont préféré limiter les pouvoirs présidentiels au profit du chef du gouvernement et ce choix institutionnel s'est traduit par la présentation du leader du parti au poste de Premier ministre, le candidat à l'élection présidentielle devenant un personnage de second plan (ou en fin de carrière).

Pourquoi en France une telle évolution, favorisée par la succession des cohabitations (trois en onze ans), ne s'est-elle pas produite ?

Certes, durant les trois cohabitations, le président a vigoureusement défendu son pré carré constitutionnel et politique. Mais il n'a pas trouvé face à lui de véritable résistance : qu'il s'agisse du refus de signer des ordonnances ou des nominations, de convoquer le Parlement en session extraordinaire, d'inscrire telle question à l'ordre du jour du conseil des ministres, de représenter la France au Conseil européen, de fixer le budget de la présidence de la République, ni Jacques Chirac ni Lionel Jospin n'ont répliqué à la lecture présidentielle de la Constitution ou même du protocole, y compris lorsque leur parti et leurs groupes parlementaires les y incitaient.

En fait, les Premiers ministres étant en même temps des candidats à l'élection présidentielle, l'un comme l'autre n'ont pas voulu affaiblir la fonction qu'ils souhaitaient exercer après leur passage à Matignon. La direction du gouvernement n'étant qu'une étape dans un cursus aboutissant à l'Élysée, les leaders de parti-chefs du gouvernement ont donc laissé le président de la République leur résister d'autant plus facilement qu'ils craignaient de vivre à leur tour une cohabitation s'ils devenaient présidents et n'avaient nulle envie de créer des précédents qui pourraient leur être opposés.

Il est significatif que la réponse de Lionel Jospin à la cohabitation ait été de rétablir les conditions de la primauté présidentielle en réduisant la durée du mandat à cinq ans et en inversant le calendrier électoral afin de faire précéder l'élection des députés par celle du président. Quant à Jacques Chirac, au lendemain de la première cohabitation qui lui avait été fatale, sa stratégie face à la seconde cohabitation n'a pas été de remettre en cause le pouvoir présidentiel mais de laisser celui-ci s'affirmer face au Premier ministre, Édouard Balladur, tout en préparant sereinement l'échéance électorale à la tête de son parti.

L'épreuve de la cohabitation a donc conforté le choix présidentiel des grands partis, aussi bien en termes constitutionnel que politique. Il est aussi significatif que les procédures mises en place pour désigner le leader du parti aient été calquées sur celles prévues pour désigner le candidat à l'élection présidentielle. Lors de l'élection de 2007, la compétition pour le choix du candidat et celle pour la tête du parti ont été étroitement liées. À l'UMP, issue de l'absorption du centre droit giscardien par le RPR, la conquête de la direction du parti était pour Nicolas Sarkozy la condition *sine qua non* de sa désignation comme candidat. Au PS, la primaire entre Ségolène Royal, Laurent

Fabius et Dominique Strauss-Kahn recoupaient largement la compétition à venir pour le leadership du ps.

Les partis mineurs ont été gagnés par cette évolution, même si leurs chances de succès sont devenues hypothétiques face aux grands partis d'électeurs. Il est impensable pour les leaders de ces formations de ne pas se présenter à l'élection présidentielle, qui leur permet de disposer d'une tribune médiatique unique afin de se faire connaître et de diffuser leur programme politique. De Jean-Marie Le Pen à Arlette Laguiller, de François Bayrou à Olivier Besancenot, l'élection présidentielle et ses 85 % de votants constituent l'occasion unique d'exister et de pouvoir ensuite peser sur les élections (régionales, européennes) où l'enjeu est moindre, le mode de scrutin (proportionnel) plus favorable et la fidélité aux grands partis de gouvernement plus limitée.

68

L'IMPACT SUR LES INSTITUTIONS

En 1962, en introduisant l'élection du président de la République au suffrage universel dans la Constitution, Charles de Gaulle avait voulu éviter d'en faire un instrument entre les mains des partis politiques. Le nombre de parrainages limités qu'il avait retenus (100 présentations) avait pour but d'éviter un monopole : le président devait être l'homme de la nation et non celui d'un parti.

Ce faisant, l'image statique du parti qui était la sienne (le parti de notables de la IV^e République ou l'organisation de masse de type communiste) ne correspondait déjà plus à celle (le parti d'électeurs) qu'il avait contribué à inventer et sans laquelle il est impossible de participer à une compétition électorale dans un régime de type présidentiel. L'expérience a vite démontré que sans une organisation solide un candidat ne peut pas faire campagne et être élu, surtout s'il ne s'appuie pas sur une formation politique pré-existante et tente de remettre en cause le système politique établi : les exemples ne manquent pas de François Mitterrand, empêché en 1969, ou d'Alain Poher, Raymond Barre ou Édouard Balladur, handicapés par une organisation peu professionnelle.

Ce ne sont donc pas les partis politiques qui ont fait obstacle à la république gaullienne, mais l'inverse. Sans leur mutation présidentialisante (dans leurs structures internes) et leur adaptation au régime, celui-ci n'aurait pas survécu et ce sont les partis qui ont maintenu la primauté présidentielle au moment où celle-ci était sérieusement remise en cause par la cohabitation.

L'imbrication entre institutions et système de partis a eu une série d'effets réciproques : au sein des partis, la primauté de l'élection présidentielle a présidentialisé leur structure, confondant choix du candidat et choix du leader, y compris dans les formations n'ayant pas d'espoir de succès et utilisant l'élection comme une tribune et un test de notoriété. La vie politique interne des partis est scandée par l'échéance présidentielle et le leadership a été tributaire du succès obtenu : la longévité d'un François Mitterrand ou d'un Jacques Chirac s'explique par un monopole de candidature durant deux décennies et par le réseau tissé pour maintenir ce leadership ; mais, à un degré moindre, on pourrait en dire autant d'Arlette Laguiller ou de Jean-Marie Le Pen, devenus des abonnés de l'élection présidentielle durant trente ans et présentés imperturbablement par leurs formations.

La centralité de l'élection présidentielle a des conséquences sur la vie même du parti : l'importance de l'élection met en danger la survie de la formation comme l'a montré la disparition de l'UDR, due avant tout aux échecs répétés de ses candidats (Giscard d'Estaing en 1981, Barre en 1988), qui ont fait éclater une structure restée un cartel électoral. De même, le changement de leader fragilise le parti aussi longtemps qu'un nouveau leader n'a pas pris le contrôle de la formation : la fin des années Mitterrand a failli entraîner la marginalisation du PS avant que Lionel Jospin n'assume le relais.

69

Les institutions sont elles aussi tributaires du fonctionnement du parti du président. La qualité du leadership présidentiel dépend du degré de contrôle du président sur son parti : la domination de Georges Pompidou sur l'UDR, celle de François Mitterrand sur le PS durant son premier septennat marquent l'apogée du présidentialisme. À l'inverse, les années Giscard d'Estaing (où le président n'est pas le leader du principal parti de sa majorité) ou le second septennat mitterrandien (où le président perd d'entrée le contrôle de son parti) montrent à quel point les relais partisans sont le complément indispensable des circuits institutionnels.

Par ailleurs, en restant le leader de son parti tout en devenant celui de l'État, le président renforce son rôle de chef de la majorité au détriment de celui de chef d'État : la démonstration par l'absurde de cette évolution sera fournie par Jacques Chirac lorsque, lors de la cohabitation de 1997-2002, il revendiquera le titre de chef de l'opposition faute d'être resté celui de la majorité (interview du 14 juillet 1998).

Il était logique que cette imbrication modifie le fonctionnement des institutions au-delà du rôle du président. Ainsi la prise de contrôle du

parti majoritaire va bien au-delà des cercles immédiats du pouvoir : la politisation de la haute fonction publique et de tous les organes dont la nomination dépend du choix du président s'est vite imposée, le *spoils system* à la française combinant clientélisme et garanties statutaires. De 1958 aux années 1990, le champ des nominations présidentielles n'a d'ailleurs pas cessé de s'étendre (des administrations aux établissements et aux entreprises publics), faisant de ce pouvoir le plus important de tous ceux détenus par le chef de l'État.

70 Au-delà, c'est la modification du temps politique qui a été la plus lourde de conséquences. Dès lors que l'arbitre-chef d'État se mue en décideur-leader de majorité, le long terme cher à Charles de Gaulle s'efface devant le moyen terme de l'horizon gouvernemental et partisan : la réduction de la durée des mandats, à commencer par celui du président, était dans la logique de cette évolution. De même, la volonté des partis de gouvernement de se débarrasser de tout aléa, comme la cohabitation ou le référendum, explique le choix du quinquennat, qui crée (avec le calendrier commun aux élections présidentielle et législatives) un pouvoir compact géré rationnellement par le parti majoritaire.

En fin de compte, la Constitution de la V^e République a peut-être été mise au service des partis mais ceux-ci se sont en retour mis au service de la Constitution. La modernisation réciproque qui en a résulté n'a pas seulement permis au régime de survivre et de s'enraciner : elle lui a donné une légitimité populaire incontestable puisque l'élection présidentielle et son long feuilleton est de loin le temps fort de la vie politique et le seul qui passionne les Français.

R É S U M É

Les rapports entre la V^e République et les partis politiques sont depuis l'origine marqués par une profonde ambiguïté : le nouveau régime est bâti par le général de Gaulle pour chasser les partis des institutions et les réduire à un rôle secondaire, mais l'adaptation des partis au système présidentiel – et le choix de celui-ci durant les phases de cohabitation – a permis de consolider le régime et de le maintenir dans sa lecture gaullienne, au prix d'une imbrication étroite entre partis et sommets de l'État.