

---

BERNARD LEFORT

## LES PARTIS ET LES GROUPES SOUS LA IV<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

**D**ES LIVRES DE GRANDE QUALITÉ consacrés à l'histoire de la 61  
IV<sup>e</sup> République ont été publiés. Ayant « vécu » ce régime et lui  
ayant consacré des années d'études, mon propos est de tenter de don-  
ner une explication approfondie sur les raisons de son impuissance et de  
son échec.

Un échec dont ont été responsables à la fois les partis et les groupes  
et les institutions votées au second référendum de 1946.

Les analyses qui ont été faites, le référendum qui les a suivies, les  
méthodes d'investigations auxquelles on a eu recours, la philosophie  
politique qui les a imprégnées, les critiques qui les ont accompagnées me  
conduisent à préférer une étude objective, fondée parfois sur quelques  
exemples concrets.

Mon souci est essentiellement d'établir que les causes et les mani-  
festations de cette crise de régime tiennent en premier lieu au caractère  
fugitif des majorités successives.

La situation, au cours de ces douze années, est toujours la même :  
l'Assemblée investit un président du Conseil. Dès le lendemain, la  
majorité gouvernementale se réduit. Quelques mois, voire quelques  
semaines plus tard, elle n'existe plus : la crise éclate. Tel a été le destin  
de tous les ministères depuis 1946, sans exception. La permanence de ce  
schéma a fait, sans conteste, de notre pays une exception parmi les  
démocraties parlementaires.

## I. LES DONNÉES POLITIQUES DE LA CRISE DES INSTITUTIONS

### *L'opposition est « dans la majorité »*

Si la majorité gouvernementale ne conservait que pendant un temps limité sa cohésion, c'est qu'elle était animée, dès sa naissance, de tendances contradictoires. Il n'existe pas un seul régime parlementaire européen où la décomposition de la majorité obéisse aux mêmes règles qu'en France, sinon aujourd'hui en Italie et en Espagne.

62 La formule du gouvernement de coalition n'est pas, en soi, un facteur d'instabilité. Un régime démocratique efficace n'est pas seulement fondé sur l'extrême simplification des rapports de force : majorité/opposition, comme c'est le cas des pays anglo-saxons où règne le bipartisme. La stabilité de l'exécutif en Italie ou en Allemagne nous semblait exceptionnelle ; or, cinq grandes familles se partageaient le pouvoir.

Le malaise français a tenu donc à des causes spécifiques.

Certains ont rendu la loi électorale responsable de tous nos maux. Ses effets, certes, ne sont pas négligeables : ils jouent sur les divers aspects de la vie politique française. La géographie parlementaire n'avait pas cependant été profondément modifiée par l'adoption de la représentation proportionnelle. Par rapport aux chambres élues au scrutin d'arrondissement (1928-1940), les nuances politiques étaient moins variées et le nombre des groupes était sensiblement inférieur. Cela dit, la représentation proportionnelle engendrait une série de phénomènes :

- elle favorisait (par rapport aux systèmes électoraux anglo-saxon ou allemand, par exemple) la multiplication des courants d'opinion, et surtout elle les renforçait, rendant très difficile, sauf de façon marginale, un renouvellement des rapports de force (le système des apparentements n'a fait qu'aggraver cette situation) ;

- elle permettait depuis 1951 à deux cents parlementaires hostiles au régime de siéger à l'Assemblée nationale ;

- elle donnait aux partis un contrôle quasi absolu sur les élus ;

- elle assurait enfin la persistance d'un certain nombre de mythes politiques (laïcité, dirigisme, etc.), qui, trop souvent, entravaient le fonctionnement des institutions.

Pendant dix ans, l'Assemblée nationale siège aux deux tiers. Tout président du Conseil qui sollicitait l'investiture devait tenir compte d'une véritable « opposition institutionnelle » qui, quel que soit son programme, lui refusait ses suffrages. La coalition négative des commu-

nistes, du RPF et de l'extrême droite antiparlementaire (ou considérée comme telle) représentait 150 à 200 suffrages (le tiers des effectifs de l'Assemblée). C'est ce qui expliquait, par exemple, que, lors de sa chute, le cabinet de M. Bourguès-Maunoury ait obtenu plus de voix que le jour de son investiture.

Naturellement, le poids des voix « hors régime » se faisait lourdement sentir au moment même où, minée par ses contradictions internes, la majorité gouvernementale était sur le point d'éclater. Les conséquences en étaient curieuses :

- l'équilibre parlementaire et la survie des gouvernements dépendaient de quelques députés ou d'une petite formation. Cela explique l'importance, dans ces derniers cas, de ce que l'on appelait, dans le jargon du Palais-Bourbon, les « groupes charnières », généralement situés au centre gauche ;

- forts de cette position d'arbitre, ces députés isolés ou les petits groupes jouaient dans la majorité un rôle hors de proportion avec leurs assises politiques réelles et contribuaient, par leurs exigences, à accélérer la décomposition.

Le pouvoir était ainsi remis à une faible minorité dans la majorité. Pas de plate-forme gouvernementale, mais une série de compromis sur des bases négatives : 400 députés environ, sur 600, acceptaient les règles du jeu parlementaire normal. Si l'on considère qu'ils se partageaient en quatre grandes familles politiques, et si l'on constate qu'ils appartenaient à une douzaine de groupes différents, on conçoit combien la notion de majorité était relative en France. En réalité, le terme de « majorité » apparaissait impropre lorsqu'on parlait de la vie politique française. Aucun gouvernement, et la démonstration est évidente pour ceux que j'ai étudiés, ne pouvait se constituer sur une plate-forme véritable. Les exemples abondent.

- MM. Robert Schuman et René Mayer n'avaient pu réaliser leur expérience économique qu'en donnant aux socialistes certains gages (par exemple, le retrait des billets de 5 000 francs). L'éclatement des premières structures dirigistes de l'économie française, le retour à un certain libéralisme avaient, de ce fait, été gênés par un certain nombre de mesures qui, techniquement, allaient à l'encontre du but poursuivi. Le cabinet Pinay s'était trouvé dans le même cas. Le député de la Loire n'avait pu mener à bien sa politique qu'au prix de certaines concessions qui étaient contraires à ses objectifs.

Les dernières expériences gouvernementales sont également concluantes.

Le programme de la majorité Gaillard était fondé sur une série de principes antagonistes et généralement négatifs :

- réduction du déficit budgétaire (unanimité) ;
- sans impôts nouveaux (impératif modéré) ;
- sans économies nouvelles (impératif socialiste) ;
- sans révision de notre politique militaire (exigence des radicaux « moriciens », des républicains-sociaux et des modérés).

La politique économique du Gouvernement ne pouvait donc être positive et il n'est pas douteux que la situation difficile dont il avait hérité soit transmise, probablement aggravée, à son successeur.

64 Les assises politiques des gouvernements étaient ainsi le plus souvent négatives. Comme sous M. Schuman (vote de la loi assurant la liberté du travail au plus fort des grèves insurrectionnelles), sous M. Pinay (au moment des manifestations contre le général Ridgway), sous MM. Mollet, Bourguès-Maunoury..., M. Gaillard ne retrouvera pleinement sa majorité que lorsqu'il prendra de nettes positions anti-communistes. C'est un paradoxe assez étonnant, le Parti communiste était souvent le plus sûr allié des présidents du Conseil, en leur permettant de passer les caps les plus dangereux.

Conclusion : la majorité n'existait la plupart du temps que contre un programme ou un parti. Derniers exemples probants : la relative immunité dont avait bénéficié M. Pinay durant les premiers mois de son ministère a tenu essentiellement au souci des partis de la coalition gouvernementale de voir éclater le RPF. De même, la hantise d'un Front populaire explique, du moins en partie, l'exceptionnelle longévité du cabinet Guy Mollet.

L'opposition parlementaire ne joue son rôle que lorsqu'elle est d'ordre interne. Le régime parlementaire, qu'il soit latin, germanique ou anglo-saxon, a pour principe la dualité opposition/majorité et son alternance au pouvoir. La tradition instaurée par la III<sup>e</sup> République, et aggravée par la IV<sup>e</sup>, situait au contraire l'opposition dans la majorité, ce qui, sur le plan gouvernemental, entraînait la dislocation des volontés et la disparition des objectifs.

Les partis renforçaient les oppositions. La durée moyenne d'un gouvernement de la IV<sup>e</sup> République (sept mois) est légèrement supérieure à celle enregistrée durant les dix dernières années de la III<sup>e</sup>. On peut cependant affirmer que les institutions posaient avec plus d'acuité qu'en 1939-1940 le problème de la majorité gouvernementale.

Le scrutin d'arrondissement laissait, dans une certaine mesure, aux

conseillers généraux la direction du pays, et la politique nationale était, de ce fait, trop souvent réduite à des « considérations de clochers ». Mais aux partisans du système proportionnaliste, qui formule ces critiques, on peut répondre que la RP présentait d'autres inconvénients. Si, en effet, elle avait contribué à donner à la politique française des dimensions nationales, elle n'en avait pas moins privé le pays de toute direction effective.

A l'exception des communistes du Parti radical et de la SFIO, les partis de la IV<sup>e</sup> n'existaient pas il y a trente ans : essentiellement alors fédérations de comités électoraux, leurs structures étaient réduites à un simple secrétariat parlementaire et à des organismes de propagande. Sous la IV<sup>e</sup> les partis étaient rigides, doctrinaires, disciplinés, et l'on a vu les modérés disputer à la SFIO, sans y parvenir, son monolithisme.

Un parti véritable se justifie par son programme : aussi les formations nationales faisaient-elles hier assaut d'éloquence doctrinale. Je soulignerai plus loin combien les mythes sociaux, et plus particulièrement ce que j'appelle les « problèmes permanents », avaient servi à justifier des crises parfaitement inutiles. Je rappelle simplement que c'était le programme socialiste dit « de Puteaux » qui avait fait échouer la tentative de M. Pflimlin durant l'interrègne Mollet-Bourgès-Maunoury, que le gouvernement de M. Pinay était tombé sur le programme familial du MRP, que M. Schuman, coincé entre les socialistes et le MRP d'une part, les libéraux d'autre part, avait été victime de slogans économiques inconciliables, sur lesquels ont trébuché après lui MM. Bourgès-Maunoury et Gaillard.

65

Les conséquences immédiates de la surenchère doctrinale des partis étaient donc évidentes. Les conséquences secondes étaient plus importantes encore.

Il est un problème curieux que connaissent bien les observateurs de la vie parlementaire : aucun texte législatif, même particulièrement bien-venu, ne peut prétendre être adopté s'il n'émane d'une coalition préalable. Les projets de lois ne sont pas en cause, puisqu'ils sont censés être l'expression de la majorité gouvernementale tout entière. En revanche, les propositions de loi ou de résolution, à moins qu'elles ne portent sur un sujet mineur ou très localisé, pâtiennent généralement des rivalités partisans. En effet, aucun groupe ne veut admettre que son concurrent soit à l'origine d'une réforme valable et il n'a de cesse que de la torpiller ou d'en partager l'initiative.

Dans le premier cas, les groupes, tout en reconnaissant l'intérêt certain du texte d'origine parlementaire qui leur est présenté, combat-

taient l'initiative du groupe concurrent, pour l'une des trois raisons suivantes :

- il ne pouvait s'y associer complètement pour des motifs d'ordre électoral ;
- il n'avait pas été invité à s'y associer et craignait que son absence fût considérée comme un manque d'imagination ;
- il considérait que le texte recelait de dangereuses chausse-trapes du simple fait qu'il émanait d'un groupe concurrent.

Combien d'initiatives heureuses ont-elles ainsi rejoint, pour l'éternité, les tiroirs des secrétaires des commissions... ?

Toute réforme importante devait donc bénéficier de l'accord préalable de quelques hommes éminents appartenant à différents groupes : par exemple, la réforme hautement souhaitable qui avait fait passer de quatorze à vingt-huit l'effectif des groupes parlementaires n'aurait jamais vu le jour si M. P.-H. Teitgen n'avait associé son paraphe à celui de M. Barrachin, à l'automne 1953.

### *Formations « charnières » et formations « pivots »*

J'ai noté plus haut que, dans certaines conjonctures parlementaires, généralement au crépuscule des majorités gouvernementales, certains petits groupes, voire quelques hommes, devenaient maîtres de la destinée d'un cabinet. Ce phénomène, transposé sur le plan des législatures, prenait d'autres proportions, et certaines familles ou partis politiques devenaient véritablement le pivot de la vie parlementaire pour une durée de cinq ans.

L'impuissance de la troisième législature était liée, je l'ai souvent écrit, à l'absence du Parti radical qui ne pouvait plus jouer son rôle traditionnel d'arbitre. C'était vrai, la composition de l'Assemblée nationale aurait voulu que le Parti radical fût l'axe de la majorité, et la scission d'octobre 1956, venue après les bouleversements de 1954 et 1955, avait été lourde de conséquences. Mais la situation n'était pas la même dans les législatures précédentes, ce qui réduisait à sa juste mesure le rôle du Parti radical ; ce rôle, c'est la SFIO qui l'avait assumé durant la première législature, le MRP durant la deuxième.

De 1946 à 1951, aucune majorité n'était concevable sans la présence des socialistes, et toutes les crises ministérielles avaient tourné autour de leur participation. De 1951 à 1955, après la rupture SFIO-MRP sur la question scolaire, c'est le MRP qui était indispensable dans tout gouvernement. La situation de ces deux formations suffirait presque, à elle seule, à expliquer la confusion politique des années 1947-1951. Toutes

deux se présentaient comme des partis monolithiques, particulièrement attachés à quelques idées-forces, ce qui rendait extrêmement difficile la constitution d'une plate-forme gouvernementale.

Le phénomène a été encore compliqué avec le MRP durant la deuxième législature : seul parti structuré de la majorité, dominant une série de formations encore anarchiques, il avait exercé une influence très supérieure à celle à quoi lui donnait droit son audience politique réelle. Le refus des libéraux, radicaux ou modérés, de se plier aux exigences des républicains populaires, les exigences de ces derniers (particulièrement sensibles sous le gouvernement Pinay) avaient été ainsi à l'origine de bien des crises. Le MRP, d'autre part, avait constamment hésité entre plusieurs majorités possibles. Partagé entre une aile libérale et conservatrice et une frange démocrate-chrétienne, il fut constamment tenté de réviser ses alliances pour maintenir sa propre cohésion. Comme la SFIO, ce parti, dit monolithique, était en effet fort complexe. Son recrutement l'obligeait à composer avec la gauche et avec la droite. Tantôt il se trouvait ainsi dans une majorité de troisième force, tantôt dans une majorité de centre droit.

67

Ces contradictions, ces hésitations, se retrouvent à la SFIO. Ce n'était jamais sans remords que les socialistes s'alliaient aux républicains populaires et *a fortiori* entraient dans une majorité du type Gaillard. Par souci de ne pas laisser au Parti communiste le monopole de la gauche, la SFIO hésitait constamment à participer à un gouvernement centriste. Lorsqu'elle s'y résignait, elle ne pouvait admettre jusqu'au bout les principes politico-économiques des formations libérales. L'inévitable querelle sur les moyens de gouvernement éclatait bientôt (cf. les cabinets Schuman, Bourgès-Maunoury et Gaillard) ; les socialistes apparaissaient rapidement en marge de l'équipe, à la frontière de la majorité et de l'opposition. Comme l'illustre parfaitement l'histoire du cabinet Bourgès-Maunoury, les réactions des libéraux aux critiques et exigences socialistes ne se sont pas fait attendre. La majorité a éclaté.

### *L'exécutif n'exerce qu'un pouvoir théorique*

Sans majorité véritable, sauf, dans la meilleure hypothèse, pendant les premières heures de son existence, l'équipe gouvernementale souffrait à la fois d'incohérence et d'impuissance.

Le pouvoir hors du cabinet est un phénomène qui avait échappé à la plupart des observateurs de la politique française contemporaine. Ils ont cependant souligné l'étonnante hétérogénéité des gouvernements qu'un bref rappel suffit à illustrer :

– Le cabinet de M. Schuman avait constamment été partagé entre les représentants des partis libéraux et les partisans du dirigisme économique.

– M. Pinay n'avait jamais pu intégrer complètement le MRP dans son équipe.

– M. Bourgès-Maunoury s'était heurté à l'opposition de ses ministres sur le plan économique (notamment sur la politique agricole) et sur la politique algérienne (menace de démission de M. André Morice).

– Le gouvernement de M. Gaillard, après un mois d'existence, avait été menacé de la démission collective des ministres socialistes (prix, fonctionnaires).

68 On retrouvait ainsi au Gouvernement, atténuée ou accentuée, l'incohérence profonde de la majorité. Si bien que, dans maintes circonstances, il était victime d'une autodestruction et tombait quasiment de lui-même.

Mais, pour retarder cette issue, il existait un certain nombre de formules pratiques, qui avaient pour conséquence paradoxale d'enlever à l'exécutif ses attributions essentielles.

Le président du Conseil n'est plus un chef mais un arbitre : l'« immobilisme », tant de fois raillé, apparaissait dans le cadre que je viens de tracer, comme une conséquence logique de notre système.

La boutade que Clemenceau destinait aux électeurs du président de la République – « choisissez le plus bête » – a été, quarante ans plus tard, reproduite dans son principe pour la désignation du chef du Gouvernement. Certes, ce n'était pas « le plus bête » qui ait jamais été choisi, mais souvent celui qui paraissait le plus souple, le plus habile, l'homme des décisions retardées, des théories et des regrets *a posteriori*. C'était le cas de Joseph Laniel.

Cet arbitre, il est vrai, avait fort à faire, puisque le Gouvernement était devenu lui-même un second Parlement, un nouvel organe délibératif où les heurts rejoignaient parfois la violence des débats parlementaires. On se trouvait ainsi placé devant un phénomène dont on n'a connu l'équivalent dans aucun pays : sans assises parlementaires, le président du Conseil devait s'efforcer de dégager, au sein de son équipe, la majorité qui lui permettrait de gouverner. La dualité législatif/exécutif se prolongeait en France au sein de l'exécutif même, ce qui était un défi véritable au principe même du parlementarisme.

Le phénomène s'était encore aggravé à partir de juin 1957. Ne pou-



vant rassembler au sein de son cabinet aucune majorité suffisante, le chef du Gouvernement était allé la chercher ailleurs. C'est le recours aux « tables rondes » mises au point par MM. Bourgès-Maunoury et Gaillard, et qui constituaient des sortes de gouvernements et de parlements de rechange, ce qui ne faisait qu'irriter et diviser encore davantage les députés et les ministres. En effet, les décisions importantes n'étaient plus prises en Conseil des ministres et les projets de loi étaient discutés hors de l'enceinte du Parlement.

Le pouvoir était donc, à ce stade terminal de décomposition des institutions, confié aux seuls président du Conseil et chefs de partis. Parmi ces derniers, des personnalités émergent : MM. Guy Mollet et Roger Duchet, qui étaient à la tête de formations nombreuses et disciplinées. La direction de l'exécutif appartenait ainsi à un triumvirat extraparlémentaire qui était lui-même profondément divisé. Il nous semble difficile d'envisager une distorsion plus grande entre pouvoir réel et pouvoir de fait et de pousser plus loin le mépris des règles parlementaires.

69

L'exécutif s'appuie sur l'opposition : quelle peut être dans ces conditions l'action du Gouvernement ? Des compromis, des efforts de conciliation lui permettent de passer les caps difficiles, mais la condamnation à mort est prononcée à plus ou moins long terme.

La fuite devant les responsabilités est évidente tout au long de l'histoire de la IV<sup>e</sup> République. Exemple : la procédure des décrets donne aux gouvernements un moyen d'action très large. Au moment des grèves insurrectionnelles de 1947-1948, M. Robert Schuman était juridiquement en droit de rappeler sous les drapeaux 50 000 hommes pour renforcer les forces de police. Or, ce n'est pas cette procédure à la fois souple et rapide qu'avait choisie le député de la Moselle. Il avait préféré déposer un projet de loi pour associer l'Assemblée à cette initiative. Ce choix, que la technique ne justifiait pas (il était important d'agir rapidement), ne peut s'expliquer que par la crainte qu'éprouvait le cabinet de prendre de trop lourdes responsabilités.

Le cas des pouvoirs spéciaux pour l'Algérie (et leur extension à la métropole) est analogue. Cette attitude à peu près constante des chefs de gouvernement n'était pas « payante ». Associée, contre son gré, à des décisions impopulaires, l'Assemblée, le plus souvent, se vengeait. Les crises ont eu souvent cette origine.

La stratégie défensive de l'exécutif présentait d'autres faiblesses, par exemple celle des compromis inutiles. Pour continuer à bénéficier du soutien des modérés, M. Bourgès-Maunoury a ainsi été conduit à

modifier sensiblement son programme d'urgence en matière économique et financière. En agissant de la sorte, il s'attirait l'hostilité de la SFIO, son plus sûr soutien. La même tactique, aussi paradoxale, avait été appliquée lors de l'élaboration de la loi-cadre algérienne.

Ainsi, un gouvernement, pour survivre à tout prix, sacrifiait souvent sa majorité à son opposition. Mais il ne bénéficiait pas longtemps du sursis qu'il avait obtenu. Le compromis se faisait contre les plus fidèles, et ceux-ci, déçus, ne mettaient pas longtemps à retirer leur soutien à celui qui les avait trahis.

### *La hantise électorale est permanente*

70

Sous la même République, entre deux campagnes électorales, les parlementaires disposaient d'un certain répit. Ils se bornaient à remplir certaines servitudes – recommandations, interventions –, qui étaient fort éloignées de la politique pure. La situation était différente sous la IV<sup>e</sup>. Les mœurs politiques instaurées en 1945 ont donné à la vie du parlementaire des dimensions nouvelles. Pour lui, la hantise électorale était devenue permanente, et cet état d'esprit le privait de sa liberté de penser et de sa liberté de décision.

Les raisons de cette évolution étaient multiples. D'une part, la loi électorale : la circonscription s'était trouvée agrandie, et les problèmes purement locaux avaient perdu de leur importance. En outre, la RP politisait à l'extrême le moindre canton. D'autre part, l'importance des formations antiparlementaires (Parti communiste, RPF, mouvement Poujade) contraignait les députés dits « gouvernementaux » à être constamment sur la défensive et à prendre eux-mêmes des positions démagogiques. De nombreux parlementaires, membres des formations de la majorité, s'étaient ainsi vus obligés de suivre, voire de mener l'offensive des milieux ruraux contre le Gouvernement, précipitant sa chute.

Le problème se serait posé différemment s'il avait existé une entente véritable des partis « républicains » contre les formations extrémistes ; mais ils agissaient en ordre dispersé ; en outre, le Gouvernement ne leur donnait pas les moyens de se défendre : l'information de l'électeur était complètement négligée en France. Aucun parlementaire ne pouvait malheureusement se prévaloir d'analyses sérieuses, de notes explicatives sur la politique gouvernementale, analogues aux livres blancs britanniques. La radio, la télévision n'étaient pas utilisées comme il l'aurait fallu, non pour la propagande gouvernementale, mais pour la défense du régime.

Les réactions dirigées de la clientèle électorale avaient été renforcées

par l'action des syndicats ruraux et des organisations professionnelles dont la puissance et l'efficacité avaient elles-mêmes été accrues par le régime de Vichy. S'il était toujours vrai qu'une voix d'électeur rural pesait plus que celle d'un électeur urbain, il était encore plus évident qu'il existait des catégories d'électeurs plus « payantes » que d'autres, parce que bien organisées. La FNSEA, les PME, certains groupements d'anciens combattants, de commerçants, etc., les « ordres » des professions libérales et généralement les « grands électeurs », pouvaient avoir une influence déterminante sur la carrière d'un parlementaire. Ils l'incitaient toujours à la prudence la plus extrême. Plus qu'avant guerre, par crainte de mécontenter l'électeur, le parlementaire n'hésitait pas à entraver l'action gouvernementale.

La multiplication des congrès, conseils ou comités nationaux et départementaux était la quatrième raison essentielle de cette hantise électorale. Le député, en présence des militants, était plus particulièrement sensible à la critique. Un gouvernement n'est jamais moins solide qu'à l'issue du congrès d'un parti de sa majorité. Certes, il était normal et souhaitable qu'un contact étroit unisse le député à ses mandants ; mais, dans le contexte politique, ces relations prenaient trop souvent l'allure d'un jugement, le parlementaire faisant figure de prévenu.

Le Gouvernement, de son côté, participait à cette campagne électorale permanente : les discours dominicaux des ministres contenaient toujours une déclaration de guerre implicite au parti concurrent.

71

## II. LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES

Dans quelle mesure les institutions étaient-elles à l'origine du malaise politique français ? C'est l'objet de la seconde partie de cet exposé. Je retiens certaines pratiques coutumières qui traduisaient la confusion des pouvoirs, des fonctions et conduisaient à l'inefficacité la plus totale.

Un « homme orchestre », le président du Conseil.

Tous les anciens présidents du Conseil que j'ai interrogés – même ceux dont l'action a pu paraître la plus timide et la plus timorée – reconnaissent que la fonction était physiquement et psychologiquement « intenable ». Chacun se rappelle le visage ravagé de l'homme, quel qu'il soit, qui va remettre, à l'issue du verdict de l'Assemblée, sa démission à l'Élysée. Sans doute la déception et la rancœur jouent-elles leur rôle, mais c'est le plus souvent la fatigue, la tension nerveuse de tous les instants pendant plusieurs mois qui ont usé et abattu les chefs de Gouvernement. Ils étaient devenus de véritables « hommes orchestre »

de la politique, sollicités dans tous les domaines et à tous les échelons, attaqués sans répit et de toutes parts.

Un président du Conseil doit naturellement faire face aux tâches normales d'un chef de l'exécutif : animer les Conseils, arbitrer entre ses ministres, négocier avec les pays étrangers, etc. La fragilité de son équipe, les rivalités et les concurrences qui la minent sans cesse rendent son arbitrage constamment nécessaire, et pour les questions les plus mineures. Le président du Conseil était ainsi conduit à participer à la plupart des décisions de ses ministres.

Il doit affronter sans répit l'Assemblée. L'opposition « institutionnelle » était politiquement peu dangereuse. En revanche, les manœuvres des membres de sa majorité représentaient pour lui une menace permanente. La moindre interpellation, le moindre amendement pouvaient lui être funestes et il devait en permanence assumer le petit rôle – mais combien absorbant – d'un stratège de couloirs. L'absence de liaison organique entre le Gouvernement et l'Assemblée se faisait ainsi lourdement sentir.

Même habile tacticien, le président du Conseil était vite dépassé par la logique du système. Si, pour survivre, il acceptait des amendements à l'un des projets de son gouvernement et des compromis, il prenait des risques dangereux. Cédant à ses adversaires honteux, il décevait ses partisans véritables. De compromis en compromis, il rendait son projet initial pratiquement inapplicable, le compliquant à l'extrême, sans pour cela satisfaire une majorité (exemple : l'amendement Brocas sur la loi-cadre algérienne).

L'ubiquité imposée au président du Conseil trouvait son parallèle au Parlement où le législatif était omniprésent. Alors que 50 à 60 % des députés sur 600 votent les lois applicables à 40 millions de Français, que l'embouteillage législatif prend des proportions effarantes, que les séances de nuit sont, de l'avis unanime, inutiles et dangereuses, l'Assemblée persiste à s'occuper de tout (bien souvent le Gouvernement le lui impose).

S'il faut un projet de loi pour ratifier les traités internationaux, la même formule juridique est requise pour le transfert des cendres d'un homme célèbre au Panthéon, pour régler le problème des appareils distributeurs de bière, classer le pineau des Charentes dans les vins doux naturels, autoriser l'usage du qualificatif « bottier » dans l'industrie et le commerce, sans oublier le problème de la remonte des « baudets nationaux »... Or le député ne peut être omniscient, administrateur et commerçant, stratège et diplomate.

L'abus de la procédure, la persistance d'usages rétrogrades ont discrédité les institutions françaises. En outre, elles les ont rendues non viables. Les restrictions renforcées aux importations d'endives ou la qualification d'une boisson alcoolisée étaient autant de chausse-trapes sous les pas du président du Conseil. Elles permettaient sans doute à l'Assemblée de contrecarrer l'action du Gouvernement, voire d'abrégier son existence, sans que les députés prennent leurs responsabilités véritables.

### *Les « pouvoirs extérieurs »*

L'extrême dispersion des pouvoirs aura caractérisé le régime de la IV<sup>e</sup> République. Non seulement il y a eu dispersion et confusion entre les divers organes constitutionnels, mais aussi partage de l'autorité entre l'État et des forces qui lui sont extérieures. Minés par leurs contradictions internes, l'État, l'exécutif, le législatif devaient composer avec toute une série de puissances, se heurter à des idées-forces et s'incliner devant les mythes sociaux. La formule « il n'y a plus d'État » n'avait jamais été plus justifiée.

73

Les groupes d'intérêts étaient multiples et leurs moyens de pression les plus divers. Il y avait les partis, les syndicats et ce qu'on appelle aux États-Unis les *lobbies* ou *pressure groups* ; tous intervenaient dans le fonctionnement du régime. Mon souci n'est pas de les énumérer tous, la liste en serait trop longue. Je retiendrai seulement certaines catégories de groupes d'intérêts dont le rôle politique est évident.

L'influence des partis sur les pouvoirs publics est le défaut dominant des douze dernières années de la IV<sup>e</sup>. Il a été assez souvent souligné pour que je n'insiste pas. Ce qui entre davantage dans le cadre de cette étude, c'est le rapport entre l'influence primordiale des partis et l'affaiblissement de l'autorité de l'État.

La formation des cabinets achoppait fréquemment sur la répartition des charges ministérielles. Dans tous les cas, elle faisait l'objet de tracasseries nombreuses. Les cabinets que je citerai comme exemples sont sur ce point révélateurs :

– M. Schuman a eu à concilier radicaux et socialistes. Les premiers, ayant abandonné aux seconds les responsabilités économiques, entendaient considérer l'Union française, l'Afrique du Nord et l'Afrique noire comme une chasse gardée.

– M. Pinay n'a pu obtenir la participation du MRP qu'en attribuant à M. Robert Schuman le Quai d'Orsay. Les républicains populaires mettaient comme seconde condition à leur participation d'être déchargés de toute responsabilité en matière économique et sociale.

– M. Bourgès-Maunoury n'a pu constituer rapidement son équipe que grâce à la multiplication des portefeuilles (record de la IV<sup>e</sup> République), les parties prenantes étant relativement peu nombreuses. Au contraire, avec une formule d'« Union nationale », M. Gaillard avait préalablement limité le nombre des maroquins. Aussi lui fallut-il trois jours pour constituer son gouvernement.

Non seulement le quantum des portefeuilles requiert l'attention des partis, mais surtout l'attribution d'un certain nombre de ministères clés. Pendant la deuxième législature, le MRP n'avait jamais accepté de se dessaisir des Affaires étrangères, les radicaux de l'Intérieur et de l'Éducation nationale, les modérés de l'Agriculture, etc.

74 L'attribution des portefeuilles suscitait toujours des intrigues de couloirs. C'était un handicap sérieux pour le Gouvernement à sa naissance, mais aussi par la suite. Combien de votes hostiles le jour d'une crise n'avaient-ils pas pour raison véritable la déception d'un portefeuille attendu remis à un autre, ou l'avancement accordé à un adversaire électoral. S'estimant lésés par M. Bourgès-Maunoury lors de la constitution de son cabinet, les radicaux « dissidents » (tous ministrables) s'étaient abstenus lors de la chute du député de la Haute-Garonne.

Le partage des responsabilités entre les partis ne se limitait pas aux postes dits « politiques ». Il atteignait également le secteur administratif, même le plus technique. Cette colonisation de l'administration, qui rappelle fâcheusement le *spoil system* américain, sévissait depuis la naissance du régime et avait des implications politiques. Le cabinet de M. Schuman avait été sérieusement ébranlé par deux nominations politiques : celle de M. Marcel-Edmond Naegelen à Alger et celle de M. Francisque Gay à Ottawa. Sous le gouvernement Guy Mollet, l'hostilité d'un large secteur du centre droit parlementaire avait été provoquée par la nomination d'un nombre considérable de militants socialistes à des postes importants.

Les pressions économiques sur l'État étaient constantes. Généralement, les *pressure groups* proprement dits ne mettaient pas en danger l'existence du Gouvernement, mais ils paralysaient souvent son action (exemple : les difficultés rencontrées par le gouvernement Mollet lors de la discussion du budget 1957 des Travaux publics ; l'intergroupe parlementaire des transporteurs routiers et les associations professionnelles afférentes ayant fait une obstruction sérieuse). L'Amicale parlementaire agricole est un autre exemple.

Si les *pressure groups* n'avaient pas une action déterminante, les

syndicats ouvriers, patronaux et les organisations agricoles jouaient un rôle souvent décisif dans la vie et la mort des ministères. L'intervention des organisations ouvrières dans la vie politique tient en partie au pluralisme syndical.

Les mouvements sociaux constituaient toujours un danger pour un gouvernement. Il étaient souvent prétexte à l'éclatement de la majorité. Chaque parti cherchait à conserver sa clientèle syndicale : d'abord, pour lui-même ; ensuite, pour des dirigeants du syndicat qu'il soutenait.

Par exemple, la SFIO ne pouvait faire autrement que de menacer plusieurs gouvernements du retrait de ses ministres si tel président du Conseil n'acceptait pas une certaine revalorisation des traitements de la fonction publique. Il s'agissait, pour les socialistes, d'une partie importante de leur clientèle électorale et de l'essentiel des effectifs de Force ouvrière, le syndicat le plus proche de la social-démocratie. L'intervention syndicale dans la vie politique et parlementaire s'opérait essentiellement par le canal du Parti socialiste (FO) et du MRP (CFTC) – la liaison organique du PC et de la CGT dispense de tout commentaire.

75

La puissance des organisations agricoles était beaucoup plus grande encore. L'écrasante majorité des élus du centre droit représentait des ruraux ; la campagne dispose, en outre, de bastions extrêmement solides dans tous les partis sans exception, de l'extrême droite à l'extrême gauche. Le plus puissant intergroupe, l'Amicale parlementaire agricole, soutenait leurs revendications. Les organisations agricoles ont fait « tomber » plusieurs gouvernements. Nul doute qu'elles se proposaient avant le 13 mai de se manifester encore de façon spectaculaire.

La presse jouait un rôle moins important que sous la III<sup>e</sup> République. Les journaux d'opinion, de combat, n'existaient plus (sauf quelques hebdomadaires). On ne saurait cependant affirmer que l'influence de la presse était nulle. Des journalistes peuvent encore se targuer d'avoir « fait » à l'époque 46-48 des présidents du Conseil et des ministres. D'autres ont, sans nul doute, contribué à la chute de ministères, en excitant telle ou telle fraction de l'opinion parlementaire contre le cabinet au pouvoir. Mais, dans l'ensemble, la presse de la IV<sup>e</sup> République répugnait à la polémique. Elle portait dans ce domaine une part de responsabilité dans la désaffection du pays pour le régime. Plus sévèrement critiqués, les gouvernements et le Parlement auraient accompli peut-être plus sérieusement leur tâche.

Le bon fonctionnement de l'exécutif était souvent gêné par la présence de problèmes jamais résolus, que j'appellerai les « problèmes per-

manents ». Ils se posaient avec une acuité à peu près semblable à tous les cabinets. Ils servaient ainsi de machines de guerre contre tous les gouvernements.

Les opposants « institutionnels » s'en emparaient à tout bout de champ ; les opposants « honteux », membres de la majorité en décomposition, n'hésitaient guère non plus à s'en servir pour précipiter la crise. Certains de ces « problèmes permanents » avaient une réalité tangible ; d'autres n'avaient guère d'existence que par la tradition historique et les attitudes passionnelles de l'opinion ; d'autres, enfin, avaient une position intermédiaire.

76 Quelle que soit leur catégorie, ils constituaient l'essentiel des plates-formes des partis, justifiant ainsi certains « lâchages » ; ils ont été à l'origine de la plupart des crises. Aussi bien, faut-il les classer dans ce que nous avons appelé les « pouvoirs extérieurs », car ils s'imposent à l'exécutif avec une violence décisive en bien des cas. Parfois, mais c'est là l'exception, ces problèmes permanents ont l'heureux effet de prolonger l'existence d'une majorité qui ne demandait qu'à se défaire. Il en fut ainsi à l'aube de l'Europe et il est certain que, durant la deuxième législature, les perspectives d'intégration des « Six » contribuèrent à maintenir des majorités, pourtant divisées sur d'autres sujets.

Les problèmes économiques et financiers avaient été les plus difficiles à résoudre : ils ont fait trébucher dix gouvernements depuis l'entrée en vigueur de la Constitution. Les drames financiers ont toujours assombri l'existence des gouvernements. Depuis la Libération, les considérations économiques avaient déchiré les hommes et les partis. En effet, la participation croissante de l'État à la vie économique et sociale comportait un triste revers. L'éternelle querelle – qui prend souvent des aspects mythiques – entre libéralisme et dirigisme n'était pas seule en cause. Je rappelle, pour m'en tenir aux cabinets dont j'ai suivi l'existence, que les ennuis de M. Pinay commencèrent avec les discussions budgétaires et qu'il fut renversé parce qu'il voulait effectuer une péréquation dans le budget de la Sécurité sociale ; l'affaire des subventions aux agriculteurs fut à l'origine de la chute de M. Bourgès-Maunoury.

Je note enfin que l'Assemblée se fait toujours, contre la fiscalité, le fidèle reflet de l'opinion publique. Le budget proprement dit doit retenir tout particulièrement l'attention. Il offre un terrain de choix aux amateurs de crises ministérielles ; la complexité de la procédure permet toutes les manœuvres, ou du moins les permettait jusqu'à ce que le décret de juin 1956 vienne mettre un peu d'ordre dans le débat budgétaire. La discussion de la loi de finances, en commission ou en séance,



donnait au parlementaire l'occasion de se mettre en valeur aux yeux de ses mandants.

Avant la guerre, les discussions budgétaires se situaient le plus souvent à l'échelon des intérêts locaux. Les gouvernements étaient ainsi harcelés par des amendements ou des demandes de restrictions symboliques de crédits, mais, sur le plan politique, ces escarmouches sur les chemins vicinaux ne présentaient pas un réel danger. La situation était différente de 1946 à 1958. Avec la RP, le budget s'était politisé ; il n'était plus l'affaire des élus des arrondissements, mais des partis. C'est la répartition des grandes masses budgétaires qui devenait l'objet de controverses, et la position du Gouvernement dans la discussion de la loi de Finances était rendue beaucoup plus délicate.

Le mythe social de la « laïcité » et son corollaire la « liberté de l'enseignement » constituent le type même de faux problèmes, bien qu'ils existent encore aujourd'hui. Ils en posaient cependant de fort réels autrefois aux gouvernements, et leur puissance passionnelle était telle qu'ils pouvaient encore, après cinquante ans de séparation entre l'Église et l'État, mobiliser l'opinion en deux camps. La querelle entre « laïcs » et « anti-laïcs » ne s'était pas apaisée depuis la guerre. En donnant l'avantage aux seconds, le régime de Vichy avait invité les premiers à prendre une revanche. Par ailleurs, la présence – favorisée par le vote des femmes – d'un grand parti « confessionnel », le MRP, n'a pas contribué à faciliter la solution des antagonismes. La laïcité demeure depuis la Libération un excellent instrument pour miner une majorité. Elle permet surtout aux communistes – et on a vu certains radicaux l'utiliser – de mettre la SFIO en position difficile lorsqu'elle collabore avec des formations centristes. L'absence des socialistes dans les gouvernements de la deuxième législature s'expliquait avant tout par leur volonté de ne pas paraître collaborer à une majorité Barrachin-Barangé.

77

Les autres « problèmes permanents » furent les réformes institutionnelles : loi électorale (mise le plus souvent en avant par les libéraux, et qui a justifié la non-participation du MRP à plusieurs cabinets), Constitution (impératif fréquent des républicains populaires), réforme fiscale ; les problèmes sociaux : fonction publique, sécurité sociale, allocations familiales (armes utilisées généralement par les socialistes et le MRP), les radicaux se réservant la réforme de l'enseignement et la défense des colonies françaises ; les problèmes militaires : les crédits de la Défense nationale, trop lourds, la durée du service militaire, trop

longue, critique permanente des partis de gauche, etc. ; les problèmes d'outre-mer qui avaient tendance à jouer un rôle de plus en plus important, mais, dans ce domaine, les notions traditionnelles étaient renversées : le MRP avait ainsi une position plus libérale que la SFIO, et surtout le Parti radical.

78 Pour terminer cette énumération, un souvenir historique : le rappel de l'avant-guerre et de l'occupation, qui demeure encore un « problème permanent ». Certains cabinets se sont vus menacés parce qu'ils comprenaient en leur sein des personnalités qui furent mêlées à des événements historiques douloureux. Exemple : M. Robert Schuman voulait donner, dans son cabinet, la responsabilité des Affaires sociales à M. Blum et celle des Affaires économiques à M. Reynaud. Il dut y renoncer sur l'intervention des socialistes. Ce n'était pas aux conceptions économiques de M. Reynaud que s'en prenait la SFIO, mais à l'homme des décrets-lois de 1938 et au président du Conseil de 1940. M. René Mayer dut « démissionner » M. André Boutemy, qui avait été préfet de Vichy.

Ces problèmes, plus ou moins réels, plus ou moins mythiques, ont pesé lourdement sur la vie du régime et donnent les raisons de son échec. Certains prétendent que c'est le 13 mai et la poursuite de la guerre d'Algérie qui sont responsables de la chute de la IV<sup>e</sup> République. Je crois que ces événements l'ont accélérée, mais elle s'était déjà condamnée.

Dernière observation : le comportement des hommes dans tous les partis et tous les groupes : quelle que soit leur « étiquette » politique, ils ne s'aimaient guère, se détestaient souvent, voire se haïssaient. Ces sentiments ne s'exprimaient pas seulement entre adversaires politiques, hommes de droite contre hommes de gauche et réciproquement. C'est à l'intérieur des partis et des groupes que l'on se déchirait le plus, avec souvent une férocité rappelant les luttes tribales d'un lointain passé.

*Les haines entre leaders au sein des partis*

---

SFIO	Guy Mollet – Daniel Mayer
MRP	Georges Bidault – Robert Schuman
Radicaux	Pierre Mendès France – René Mayer
UDSR	François Mitterrand – René Pleven
Indépendants	Antoine Pinay – Joseph Laniel
PC	Maurice Thorez – Laurent Casanova

---

Cette « guerre », menée le plus souvent dans l'ombre, a été un facteur non négligeable de la faillite de la IV<sup>e</sup> République. Je peux en porter témoignage.

## R É S U M É

---

*Les partis et les groupes ont contribué à provoquer la chute inéluctable de la IV<sup>e</sup> République. Celle-ci ne mérite pourtant pas la condamnation qu'elle a souvent subie. Les partis et les groupes ont été érigés par des hommes de grande qualité qui ont sauvé nos libertés pendant la période où celles-ci étaient menacées : l'adoption du plan Marshall et la participation de la France au pacte Atlantique et à l'OTAN en portent témoignage. A son débit, en revanche, les divisions entre les partis et, en leur propre sein, l'incapacité de « gérer » la guerre d'Indochine et celle d'Algérie, ses faillites financières successives, son conflit permanent sur la laïcité, etc. La IV<sup>e</sup> était condamnée, et l'épisode du 13 mai 1958 n'a fait qu'accélérer sa disparition. La crise du régime tenait au caractère fugitif des majorités, au règne du compromis et à la permanence de l'offensive parlementaire.*