

MICHÈLE COTTA

Partis et Parlement sous la V^e République

« Cette Constitution rejette la confusion et l'impuissance du régime d'antan, c'est-à-dire du régime exclusif des partis... »

(4 octobre 1962.)

« Tout le monde sait qu'en adoptant, sur ma proposition, la Constitution de 1958, notre peuple a condamné, à une immense majorité, le régime désastreux qui livrait la République à la discrétion des partis, et une fois de plus, avait failli jeter la France au gouffre. »

(18 octobre 1962.)

« L'esprit de la Constitution nouvelle consiste, tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'Etat, élu par la nation, en soit la source et le détenteur. »

(31 janvier 1964.)

Elles ne manquent pas, les phrases du général de Gaulle qui, de 1958 à 1969, condamnent la toute-puissance et la dictature des partis. Sans tenter, en la matière, une psychanalyse du fondateur de la V^e République, il est aisé de trouver, à cette dénonciation permanente, quelques causes historiques et personnelles : difficulté du jeune colonel à trouver, dans les années précédant la deuxième guerre mondiale, des oreilles compatissantes, à l'intérieur des partis de la République, pour écouter ses théories sur les armes blindées et l'armée de métier. Incompréhension de la classe politique à l'égard de ce militaire jeune, puis moins jeune, déplorant l'impréparation du régime face au choc qu'il présentait pour les années 40. Condamnation, depuis Londres, par le général de Gaulle, devenu rebelle,

de la faiblesse et de l'asservissement de l'Assemblée nationale française, qui reste sourde à l'appel du 18 juin, mais ratifie sans crise de conscience l'armistice autour du tapis vert du casino de Vichy en juillet 1940. Amère constatation, faite à Londres encore, sur le peu d'empressement avec lequel les émissaires des partis politiques trouvent, de 1940 à 1942, le chemin de Carlton Gardens. Difficulté, à la Libération, d'imposer sa loi et sa Constitution aux trois partis, re-nés de leurs cendres, MRP, Parti socialiste, Parti communiste. Echee, dans les années 50, du Rassemblement du Peuple français, né en 1947.

Autant de raisons qui poussent le général de Gaulle, revenu au pouvoir en 1958, à se défier des partis politiques. D'autant que l'impuissance de la IV^e République moribonde à lutter contre la rébellion algérienne, impuissance qui contribue d'ailleurs grandement à l'installation du général au pouvoir, le conforte, en 1958, dans son mépris pour les hommes et les rouages des partis politiques.

En revenant au pouvoir, sous la pression des événements du 13 mai, le général a donc, sur les partis politiques, quelques « idées simples ». Qui, le plus souvent, ne résisteront pas au temps, ou qui se retourneront contre l'objectif poursuivi.

1) C'est ce mode de scrutin électoral, la représentation proportionnelle, d'ailleurs différemment aménagé selon les échéances électorales, qui a entraîné, sous la IV^e République, la dictature des états-majors sur les hommes, et des partis sur les individus. D'où la volonté immédiatement exprimée par le nouveau Président de la République d'adopter le mode de scrutin qui a ses faveurs : le scrutin uninominal majoritaire à deux tours qui, il le pense, doit permettre aux personnalités de résister à la tutelle des états-majors.

2) Les partis sont des excroissances anormales de la vie politique. Le général conteste aux partis, depuis les années 40, leur rôle de relais entre l'opinion publique et le pouvoir, entre le citoyen et l'Etat. A la notion de partis, qui fragmentent nécessairement l'univers politique, de Gaulle oppose la notion de rassemblement. Lors d'une allocution télévisée, le 8 juin 1962, le Président de la République parle d'un « accord direct entre le peuple et celui qui a la charge de le conduire », accord direct « devenu dans les temps modernes, essentiel à la République », il ajoute : « Pour accomplir la mission de la France, nous devons rester un grand peuple rassemblé » : unité, rassemblement, tels sont les thèmes essentiels des origines de la V^e République. On verra, plus loin, ce qu'il en est advenu.

3) Le général de Gaulle croit nécessaire à l'aube de son pouvoir

reconquis, en 1958, la séparation entre Législatif et Exécutif. « Abandonnez vos mandats » dit-il, en juin 1958, au sénateur Michel Debré, entré au Gouvernement et futur Premier ministre. Michel Debré l'écoute : il ne se représente pas au Sénat en 1959, il ne se présente pas non plus aux élections législatives de 1958. Le général envisage un Exécutif séparé des contingences électorales et des responsabilités législatives. Sur ce point encore, très vite, la conviction du départ se heurtera à la pression des partis.

Que reste-t-il aujourd'hui, pour ce vingtième anniversaire de la V^e République, de ces trois objectifs originels ?

1. *L'influence du scrutin uninominal majoritaire à deux tours.* — Le premier effet du nouveau mode de scrutin fut celui que l'on attendait : terminés, les beaux temps de naguère où les dirigeants locaux de partis florissants distribuaient les prébendes et les investitures. Terminé, le rôle quasiment traditionnel du bailleur de fonds départemental, relégué le plus souvent en queue de liste, façon discrète d'être présent dans la lutte politique. Finie la toute-puissance de quelques-uns imposant aux électeurs des hommes le plus souvent inconnus, qui le restaient parfois, assurés qu'ils étaient de demeurer, au coup suivant, en tête de liste, pour peu que dans l'intervalle ils n'aient dérangé personne. En 1958, les parlementaires durent, pour la plupart, réapprendre leur métier. Les limites de la circonscription électorale étaient certes plus étroites : le département, circonscription de base de la IV^e République, fut découpé en trois, quatre ou plus. Les notables, abrités jusqu'alors derrière la représentation proportionnelle, durent aller sur le terrain quérir les uns après les autres les voix de leurs électeurs. Ils trouvèrent souvent d'une commune, d'une ferme à l'autre un challenger plus jeune ou moins connu, décidé à solliciter seul, sans l'appui d'un parti, les suffrages des électeurs.

Dans un premier temps, donc, et au moins en 1958 et 1962, les buts poursuivis : briser les états-majors locaux et nationaux des partis politiques, substituer aux professionnels des partis de nouvelles élites, ces buts-là furent atteints sans difficulté.

Mais le scrutin majoritaire apparut bientôt comme générateur d'un autre trouble, autrement plus traumatisant pour la vie nationale : la bipolarisation, la coupure de la France en deux. D'une circonscription à l'autre, la vie politique en fut comme figée. Certes le scrutin législatif majoritaire n'est-il pas le seul responsable de cette coupure, due, pour la plus grande part, à l'élection du Président

de la République au suffrage universel au deuxième tour d'une élection majoritaire nationale. Mais le scrutin majoritaire législatif a répercuté, dans la France entière, la division en deux blocs à peu près identiques, entre opposants et partisans du gaullisme, entre gauche et droite. Les 50-50 fatidiques à l'échelon national se retrouvaient partout en province. Plus : c'est le scrutin majoritaire aux présidentielles et aux législatives qui a obligé, dès 1962, les partis de l'opposition, communistes, socialistes, puis radicaux sensibles aux références et aux idéologies de la gauche, à s'unir comme ils le firent, derrière François Mitterrand, à partir de 1965. Tandis qu'il hâtait, autour du général de Gaulle, puis de Georges Pompidou, le ralliement nécessaire, autour du mouvement gaulliste, de toutes les composantes anticomunistes : droite libérale, droite bonapartiste, centre libéral, centre réformateur.

Le scrutin majoritaire qui devait être dans l'esprit de ses partisans et des créateurs de la Ve République l'instrument du déblocage de la société politique par rapport aux états-majors est vite devenu, en quelques années, l'instrument d'un autre blocage, encore plus contraignant que le précédent, la bipolarisation. Sans doute peut-on convenir aujourd'hui, après vingt ans de fonctionnement, que cette bipolarisation est largement une fausse bipolarisation, puisque tous les courants politiques français, toutes les familles chères à Albert Thibaudet ont finalement traversé sans périr la Ve République, mais l'obligation du choix au deuxième tour, l'impossibilité qui est celle de la Ve République, quels que soient ses présidents, à trouver une majorité au premier tour entraîne les partis dans cette fatalité : trouver la majorité au deuxième tour. Rien dans l'histoire de la Ve ne se comprend, ni l'histoire de la majorité, ni les vicissitudes de l'opposition, ni l'union de la gauche, ni l'obligation de la majorité à faire cause commune, ne s'explique sans la règle du scrutin majoritaire.

2. *Contre l'inefficacité et l'incapacité des partis*, le général de Gaulle a imposé l'élection du Président de la République au suffrage universel. Contre la notion même de parti, il a posé la notion de rassemblement. L'élection du Président a résisté au temps. La notion de rassemblement a volé en éclats, au contraire, à la mort du général de Gaulle.

Ce n'est pas un hasard si la période de l'opposition la plus farouche entre le général de Gaulle et les partis remonte à la révision constitutionnelle de 1962, lorsqu'il s'agit de faire élire le Président de la République au suffrage universel. Ces relais que sont les partis

entre l'opinion publique et le pouvoir paraissent plus que jamais inutiles au chef de l'Etat. En outre, comme tous les partis sont hostiles à l'élection du Président, donc au projet du général de Gaulle, ils deviennent tous, en bloc, des adversaires privilégiés.

De l'été à l'automne 1962, la condamnation des partis est incessante dans les interventions du Président de la République. Avec quels arguments ?

- les partis politiques ont organisé et couvert l'instabilité institutionnelle de la IV^e République (allocutions du 4 octobre et du 18 octobre 1962) ;
- ils ont été incapables de résoudre les problèmes politiques graves de la IV^e République : « Menace immédiate de faillite, absurde conflit algérien, danger grave d'opposition entre la nation et son armée, abaissement de la France au milieu d'un monde qui lui était, alors, malveillant ou méprisant » (18 octobre) ;
- les partis, enfin, ne représentent pas la nation. « Ils épousent et servent encore divers courants d'opinion, intérêts particuliers, souhaits locaux, mérites personnels » (allocution du 7 novembre 1962).

Lorsqu'il tire en Conseil des Ministres le 21 novembre les leçons du scrutin sur la révision constitutionnelle, le général de Gaulle est formel : « Nous en avons maintenant, dit-il, pour plusieurs années. Nous voilà tranquilles pour le moment. Je voulais briser les partis. J'étais le seul à pouvoir le faire et le seul à croire la chose possible au moment que j'ai choisi. J'ai eu raison contre tous. »

Après un silence, il poursuit : « J'ai déclaré la guerre aux partis. Je me garde bien de déclarer la guerre aux chefs de partis. Les partis sont irrécupérables. Mais les chefs des partis ne demandent qu'à être récupérés. »

Devant l'air interloqué de ses ministres, il ajoute, dans le silence : « Il leur suffit de récupérer un portefeuille » (1).

Pour le général de Gaulle la conception d'un Président élu au suffrage universel s'oppose et répond, point par point, comme il se doit, à sa description apocalyptique des partis :

- l'élection du Président de la République assure la continuité et la permanence des institutions : « Il s'agit de marquer par un scrutin solennel que, quoiqu'il arrive, la République continuera » (22 octobre 1962) ;
- l'entreprise de redressement de l'Etat exige que « la France ait, au long de l'avenir, le moyen de choisir elle-même ceux qui

(1) Cité par André PASSERON, *De Gaulle parle (1962-1966)*, p. 64.

- devront, tour à tour, à sa tête, représenter son unité et répondre de son destin » (4 octobre 1962) ;
- enfin, le Président « a besoin de la confiance directe de la nation » (4 octobre) ; on le voit : l'élection du Président de la République au suffrage universel est présenté comme le meilleur antidote au système des partis.

Mais alors, comment organiser, en dehors de ces partis abhorrés, l'union et la réunion des fidèles ? Aucun doute dans l'esprit du général de Gaulle : dans un rassemblement ouvert à tous ses partisans, à tous ceux qui décident de le soutenir personnellement. Là encore, il s'agit de soutien direct et personnel. C'est bien cet aspect-là, justement, qui n'a pas résisté au temps : sitôt le général de Gaulle éloigné, puis mort et enterré, plus de rassemblement. Fini après lui le grand mouvement qui devait rassembler dans un même enthousiasme les fameux électeurs ouvriers du gaullisme et les tenants de la droite autoritaire, les gaullistes de gauche favorables à la participation et les dirigeants de choc de l'industrie. Fini ce « grand peuple rassemblé ».

Comme en convient aujourd'hui Michel Debré : « L'échec ou le demi-échec du rassemblement est dû à son caractère trop personnel. Le rassemblement reste fonction de grands hommes ou de grandes émotions, les grandes émotions étant indispensables et les grands hommes utiles... »

Après le général de Gaulle, Georges Pompidou ne parvient pas à garder au mouvement gaulliste sa vocation de rassemblement. Au rassemblement se substitue bientôt la notion de la majorité présidentielle, dans laquelle chaque parti de la majorité retrouve bien vite un rôle et un poids presque équivalent à celui qu'il avait sous la IV^e République.

3. *La séparation entre Législatif et Exécutif*, qui paraissait indispensable au général de Gaulle en 1958 a été impossible à imposer du vivant même du premier Président de la V^e République. L'idée même en est aujourd'hui totalement abandonnée.

Il est certain que le général de Gaulle désirait, en 1958, une séparation nette entre le Gouvernement et le Parlement. Certain aussi qu'il y a renoncé sous la pression des faits dès 1962. Il est très vite apparu qu'un Exécutif totalement distinct du Législatif impliquait un changement notable de la Constitution et une orientation plus carrément présidentielle. Dans la mesure où le général de Gaulle n'a pas voulu, après la réforme constitutionnelle de 1962,

accélérer la marche au régime présidentiel, où il a préféré laisser à la Constitution de 1958 son caractère parlementaire, plus rien ne justifiait vraiment la coupure Législatif-Exécutif. Le même général qui demandait à Michel Debré, dont il voulait faire un Premier ministre, de prendre du champ vis-à-vis des institutions parlementaires conseillait à Georges Pompidou, et à d'autres, comme M. Couve de Murville quelques années plus tard, de se présenter aux élections législatives.

Mais le pas décisif vers un certain retour, et un retour certain, au système des partis, et, en tout cas, vers une adéquation parfaite entre le pouvoir et les partis, a été franchi le 14 décembre 1974, c'est-à-dire ni sous le règne du général de Gaulle, ni sous celui de Georges Pompidou. Et il l'a été paradoxalement par un dirigeant gaulliste, lorsque Jacques Chirac, alors Premier ministre de Giscard d'Estaing, s'est fait élire secrétaire général de l'UDR. Jamais sans doute sous la Ve République, les partis n'ont été à ce point associés à la marche du pouvoir, en contradiction avec le souhait exprimé seize ans auparavant par le général de Gaulle. D'autant que Jacques Chirac a fait école : avec lui, dans le premier gouvernement de M. Giscard d'Estaing, Michel Poniatowski, alors patron des Républicains indépendants, et Jean Lecanuet, président du Centre des Démocrates sociaux, marquaient également le rôle et la puissance des partis dans l'Exécutif.

Que dire également, du point de vue de l'orthodoxie gaulliste, de la mollesse avec laquelle Jacques Chirac, toujours Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing, soutint, en 1976, le projet de taxation des plus-values, proposé par le Président de la République et combattu par l'UDR.

Ainsi sur les trois points qui nous ont paru capitaux dans cette brève analyse des partis et du Parlement sous la Ve République, faut-il retenir quelques idées simples et presque autant d'échecs. Assez en tout cas pour être certain que les partis ne sont pas morts, qu'ils ne mourront sans doute pas. La seule chose qui subsiste de la sévérité du général de Gaulle à l'égard des partis est au fond ce qu'il avait conçu comme leur antidote : l'élection du Président de la République au suffrage universel. Celle-là même qui a permis, par une ironie du sort, à Valéry Giscard d'Estaing de triompher, au printemps 1974, du candidat du mouvement gaulliste à l'élection présidentielle.