

HUGUES PORTELLI

La présidentialisation des partis français

Les partis politiques français semblent parvenir, à la veille des élections présidentielles de 1981, au terme d'une évolution amorcée durant les années 60 et qui aboutit à les intégrer totalement aux pratiques et aux mœurs de la V^e République.

Ce phénomène n'est pas nouveau. A toutes les époques de la vie politique française contemporaine, les forces politiques ont dû s'adapter aux changements de régime pourtant nombreux. Il en est résulté des querelles de légitimité qui ont partagé chaque famille politique. Si l'on considère simplement les cent dernières années, on constatera que la gauche comme la droite se sont divisées sur le révisionnisme boulangiste, sur le renforcement de l'Exécutif durant l'entre-deux-guerres, sur le sort à réserver à la III^e République et sur la V^e République.

Le ralliement à la V^e République a été lui-même particulièrement complexe puisqu'il a donné lieu à deux conflits initiaux, en 1958 sur la légitimité du régime — c'est la querelle « républicaine » —, et en 1962 sur son organisation — à propos de l'élection du Président de la République au suffrage universel (1). De surcroît, les protagonistes des deux conflits n'ont pas eu dans les deux cas la même attitude ; ainsi, alors qu'en 1958, la SFIO rallie la V^e République, François Mitterrand s'y oppose. A l'inverse, en 1962, la SFIO passe à l'opposition institutionnelle la plus totale alors que François Mitterrand va se convaincre de l'inéluctabilité du système présidentiel. De même, alors que le centre et la droite ne s'étaient guère divisés

(1) Sur tous ces aspects, en ce qui concerne la gauche nous renvoyons aux excellents développements d'Olivier DUHAMEL, in *La gauche et la V^e République*, PUF, 1980.

en 1958, le conflit entre parlementaristes et présidentialistes entraîne l'éclatement du Centre national des Indépendants d'Antoine Pinay.

Tout compte fait, il semble bien que la querelle sur l'élection du Président de la République ait été la plus lourde de conséquences. Pour les forces politiques — regroupées en 1962 dans le « cartel des Non » — qui récusent cette révision constitutionnelle, le déclin va s'avérer irréversible. Au contraire, ceux qui, à gauche ou à droite, ont compris que ce changement des institutions est au centre d'une nouvelle stratégie politique, vont connaître un succès rapide.

Entre 1962 et 1971, une véritable mutation gagne l'ensemble des courants politiques (communistes exceptés, nous y reviendrons) aboutissant à un transfert de pouvoir des parlementaristes aux présidentialistes : dans tous les cas, le processus est le même : le ralliement de l'opinion à l'élection présidentielle favorise, sur l'ensemble de l'échiquier, les hommes politiques de stature présidentielle alors que les électeurs vont désavouer toutes les tentatives de remise en cause de l'institution.

Plusieurs étapes marquent ce processus : dans un premier temps, alors que les vieux partis sont sanctionnés pour leur passéisme au référendum et aux élections de 1962, apparaissent des formations à objectif directement présidentiel : c'est le cas des républicains indépendants, fraction du CNIP favorable à la future candidature de Valéry Giscard d'Estaing. C'est la Convention des Institutions républicaines qui, à partir des clubs radicalisants, va promouvoir l'ascension de François Mitterrand. Ces groupes vont suivre l'exemple du Parti gaulliste et se développer rapidement : dès 1962, les giscardiens supplantent les amis d'Antoine Pinay, puis les marginalisent. A l'UDR, le présidentialisme sera renforcé par Georges Pompidou puis Jacques Chirac. Dans la gauche non communiste, François Mitterrand et ses amis devront mener une lutte acharnée contre le groupe dirigeant de la SFIO et attendre son effondrement aux présidentielles de 1969 (candidature Defferre) pour imposer leur stratégie à un parti moribond. C'est ce que tentera à la même époque J.-J. S.-S. chez les radicaux, mais cette fois la réanimation sera impossible.

Cette mutation des partis français ne se résume pas à une simple présidentialisation. Pour réussir cette mutation, encore faut-il comprendre que le système présidentiel, sous la V^e République, ne repose pas simplement sur la personnalisation et le renforcement de l'Exécutif, mais aussi sur la bipolarisation des forces politiques, comme le mode de scrutin adopté pour l'élection présidentielle (qui est celui des législatives) le souligne. Or, beaucoup de ceux qui avaient intégré dans leur perspective le présidentialisme n'avaient

pas compris qu'il reposait également sur la bipolarisation. Dès 1965, le général de Gaulle le constate à ses dépens. Mais déjà auparavant, Gaston Defferre en a fait l'expérience avec l'échec de sa tentative de Troisième Force présidentielle. De même, en 1969, Guy Mollet (à travers la candidature Poher) doit en faire les frais.

La présidentialisation des partis français leur impose donc à la fois une stratégie institutionnelle (introduisant des éléments de césarisme) et un mode d'alliance (conduisant à la bipolarisation).

Si le second était déjà contenu en germe dans le mode de scrutin choisi en 1958 (et l'élection présidentielle ne fait que le consacrer), la première pose davantage de problèmes.

I. — LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES PRÉSIDENTIELLES

L'adaptation des partis aux mécanismes de pouvoir de la V^e République a posé des problèmes différents suivant les formations. Bien entendu, c'est chez les gaullistes que la question a été initialement résolue : le pouvoir charismatique du général de Gaulle a servi d'exemple et, paradoxalement, c'est après son départ que la présidentialisation des structures est devenue effective : l'UNR de 1958 souffrait de l'absence du général qui ne la dirigeait pas comme au temps du RPF et ne s'y intéressa quelque peu qu'à partir de 1967. Par contre, dès 1967, Georges Pompidou mettra en place méthodiquement son propre réseau à la tête de l'UDR et, avec la venue à sa tête de Jacques Chirac, l'UDR-RPR a retrouvé le présidentialisme du RPF : les pouvoirs y sont concentrés entre les mains du Président et l'ensemble fonctionne de façon similaire aux institutions de la V^e République.

Les difficultés ont été également mineures pour le Parti communiste. Certes, comme on le verra, ce parti reste profondément différent des autres formations dans la mesure où il constitue une organisation autonome par rapport au système politique : il a réussi à conserver une vie interne régie par ses propres règles, un mode de recrutement populaire et une culture politique spécifique. Mais son organisation même le rendait tout à fait apte, sans se modifier excessivement, à se mouler dans le système présidentiel : tout d'abord dans la mesure où le PCF est le seul parti français à disposer d'une machine électorale digne de ce nom et capable de conquérir, comme aux Etats-Unis, les électeurs un par un grâce à un véritable quadrillage militant ; d'autre part, la stalinisation du Parti communiste a eu notamment pour effet d'y introduire une personnalisation du

pouvoir (agrémentée sous Maurice Thorez d'un « culte de la personnalité ») qui, bien que pour des raisons étrangères à la V^e République, s'y est très bien intégrée.

La mutation a été plus simple dans les autres courants politiques, dont l'ossature était plus malléable. Chez les formations de la droite non gaulliste, la présidentialisation n'a été que la mise en place d'équipes autour de leaders, dès lors qu'il n'existait aucun appareil ou réseau militant. D'ailleurs, la venue à l'Élysée de Valéry Giscard d'Estaing n'a pas entraîné de création d'un véritable Parti giscardien, le milieu de la droite traditionnelle s'avérant réfractaire à toute espèce d'organisation, qu'elle soit présidentielle ou non. Quant au Parti socialiste, alors que le Congrès d'Epinay de 1971 devait être le point de départ de la « démolletisation » du PS et se traduisait par la mise en place d'institutions collégiales destinées à rompre avec vingt-cinq ans de centralisme, c'est l'inverse qui s'est produit : phénomène inévitable dès lors que le « premier secrétaire » était le candidat potentiel du Parti aux élections présidentielles : le parlement du Parti (le comité directeur) est devenu rapidement une chambre d'enregistrement analogue à l'Assemblée nationale, le Bureau exécutif, Gouvernement du Parti, s'est fait déposséder de ses pouvoirs par le secrétariat, celui-ci subissant une concentration des pouvoirs au profit du premier secrétaire et de son entourage.

Bref, pour des raisons parfois contradictoires, le modèle institutionnel de la V^e République est devenu la règle de tous les partis.

II. — PRÉSIDENTIALISME ET CONQUÊTE DU POUVOIR POLITIQUE

Au-delà du présidentialisme institutionnel, c'est son effet sur le mode de sélection des dirigeants qui est fondamental.

L'élection présidentielle étant l'événement central de la vie politique nationale, c'est en fonction de cette élection que toutes les stratégies s'articulent. Ces stratégies ont toutes les mêmes caractéristiques : tout d'abord, elles sont totalement individualisées, articulées autour de l'image d'un « présidentiable » : tout courant politique, pour l'emporter, doit disposer d'un tel oiseau rare auquel on adjoindra par la suite une équipe, un projet, un financement propres. Cette condition *sine qua non* permet d'opérer un premier tri : faute de présidentiable, un courant politique n'existe pas. Tel est le sort des petits partis de l'UDF ou des courants mineurs du PS : puisque dans un tel système l'existence précède l'essence, il faut d'abord disposer d'un leader avant d'avoir des idées.

Seconde caractéristique, la patience : puisque les élections présidentielles ont lieu, sauf incident, tous les sept ans, une stratégie présidentielle se prépare deux septennats à l'avance : c'est dès 1962 que les giscardiens vont mettre en place le parcours de leur leader qui débouchera en 1974. C'est en 1964 que s'amorce la longue marche de François Mitterrand en direction d'élections jugées décisives à la moitié des années 70 (les candidatures intermédiaires ayant surtout valeur d'étapes obligées). C'est à la fin des années 60 que germe le projet présidentiel de Michel Rocard.

A l'inverse, toutes les stratégies improvisées conduisent inmanquablement à l'échec : l'exemple le plus clair est celui d'Alain Poher, dépourvu d'équipe, de projet et de support politique homogène. Ce n'est que si l'on dispose d'un projet et d'une force politique cohérents et immédiatement efficaces que l'on peut se permettre de choisir son candidat au dernier moment, comme le Parti communiste le fit avec Jacques Duclos en 1969.

Sur ces bases, la question essentielle est donc d'être sûr qu'au moment final, aucun barrage ne viendra remettre en cause la longue marche qui l'a précédé : au début de l'ère présidentialiste, cette garantie a été d'autant plus facile que les partis se sont constitués autour des futurs candidats (V. Giscard d'Estaing, F. Mitterrand). Depuis quelques années, alors que le régime politique s'est consolidé, l'opération s'avère plus délicate.

Pour imposer sa candidature au Parti, deux solutions sont possibles : soit s'emparer de l'organisation, soit la neutraliser.

La première solution est pratiquée surtout dans la majorité dans la mesure où les partis de droite sont peu structurés et faciles à conquérir. C'est ce que fit Jean-Jacques Servan-Schreiber avec les radicaux, ou Jacques Chirac avec l'UDR. Dans les deux cas, la procédure ne fut pas la même : pour le premier, c'est d'une véritable « offre publique d'achat » qu'il s'est agi. Pour le second, c'est (conformément à la tradition gaulliste) en utilisant l'appareil d'Etat et le pouvoir gouvernemental que Jacques Chirac, alors Premier ministre, a pu s'emparer du mouvement gaulliste.

Mais la conquête de l'organisation peut aussi passer par des voies plus classiques : ainsi, au Parti socialiste, une bonne partie des « jeunes loups » qui ont joué au Congrès de Metz (mars 1979) la carte Mitterrand l'ont fait afin de faciliter une sélection ultérieure qui passerait par le cursus traditionnel de l'organisation ; tel est le choix de futurs « présidentiables » (ou qui se jugent tels) comme Laurent Fabius ou Jean-Pierre Chevènement.

Seconde possibilité : la neutralisation du Parti. C'est le choix

de ceux qui ne disposent pas d'une influence suffisante dans l'appareil et qui veulent s'imposer de l'extérieur. Le cas de Michel Rocard est, de ce point de vue, typique. Dès l'origine, Michel Rocard a joué la stratégie de l'opinion publique, en s'appuyant sur les media et en veillant à forger progressivement une image de marque qui s'impose à travers les sondages. De ce fait, il n'a guère tenté de créer un réseau solide dans un ps qu'il avait gagné sur le tard. Aussi, toute sa stratégie n'est pas tournée vers le Parti, vers l'appareil, mais vers François Mitterrand (seul autre présidentiable) qu'il s'agit de convaincre de ne pas se présenter afin de laisser la place nette au seul autre candidat possible, Michel Rocard, le Parti n'ayant plus ensuite, qu'il le veuille ou non, qu'à ratifier cette inéluctabilité.

On aperçoit tout de suite la conséquence de ces rivalités qui constituent la troisième caractéristique essentielle de cette présidentialisation : l'élection présidentielle ne se déroulant que tous les sept ans et ne se concluant, au niveau des candidatures, que par le choix d'un seul homme, il en résulte une exacerbation des conflits internes entre les leaders et leurs équipes : alors que, sous le régime parlementaire, la pluralité des postes honorables à ambitionner dans l'appareil d'Etat et la rotation rapide de leurs titulaires (du fait de l'instabilité ministérielle) permettaient à chacun d'espérer un jour occuper la place, le présidentialisme aboutit au phénomène inverse : un seul a une chance de l'emporter, pour sept ans au moins. Les vaincus devront attendre plusieurs années avant de tenter leur chance. C'est ce qui explique que les choix ne soient pas seulement positifs, mais aussi *négatifs* : on ne choisit pas seulement le bon candidat en fonction de ses chances de succès, mais aussi parce qu'il ne barre pas la route à d'autres. Le soutien de certains à François Mitterrand en 1979 ne s'explique pas autrement : la candidature Rocard en 1981 entraînerait (même en cas d'échec) une candidature très probable en 1988, ce qui reporterait les chances de ses rivaux à 1995... Il n'est donc pas étonnant que ces « jeunes loups » aient préféré appuyer la candidature d'un vieux leader qui ne peut nullement les concurrencer dans l'avenir et qui, en dirigeant avec eux l'appareil, le leur confiera ensuite, quel que soit son score aux élections présidentielles.

III. — LES MODIFICATIONS STRUCTURELLES DES PARTIS

L'élection présidentielle n'a pas seulement pour effet de modifier les luttes politiques à l'intérieur de chaque formation en fonction de ces échéances septennales ; elle entraîne surtout d'importantes

modifications dans la conception même des partis politiques.

Tout d'abord au niveau de l'organisation.

Le Parti, machine électorale, était conçu en fonction des élections législatives. Il lui faut maintenant s'adapter aux présidentielles : chaque candidat potentiel (par exemple, pour 1981 : Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Georges Marchais, Michel Rocard, François Mitterrand) dispose d'équipes autonomes par rapport au Parti chargées d'élaborer leur campagne à tous les niveaux : thèmes, marketing, financement, etc. Le Parti n'a aucun contrôle sur ces équipes : au PS par exemple, l'équipe de Michel Rocard, avec son *brain-trust*, ses permanents, son local, ses réseaux, fonctionne indépendamment du Parti depuis 1978. De même, lorsqu'en 1974, François Mitterrand mit en place son équipe de campagne, il s'installa à la tour Montparnasse, laissant au siège du Parti l'appareil du PS ainsi que les dirigeants du CERES (alors pourtant à la direction du Parti à ses côtés) afin de bien marquer son autonomie. Dans les deux cas, plus d'un membre de l'équipe ne figure dans aucun organigramme officiel du PS, voire ne fait même pas parti de celui-ci.

Au-delà des équipes, c'est une véritable nébuleuse qui se constitue et court-circuite les réseaux officiels : ainsi, lorsqu'en 1974 se prépara la candidature Mitterrand, une série de commissions, groupes, comités « d'experts » se constitua autour du premier secrétaire, sans que le PS en ait décidé la création et sans qu'il ait eu le moindre contrôle sur eux. Pourtant, c'est parmi les membres de ces institutions de fait que se trouvaient les futurs membres de cabinets ministériels, directeurs d'entreprises nationalisées (... ou nationalisables) ou de services ministériels : bon nombre de ces personnages n'avaient adhéré que très récemment au Parti socialiste (certains n'ont même pas pris ce soin) et se sont retrouvés aspirés à ses sommets sans avoir accompli le minimum du cursus obligatoire dans tout parti de ce type. Bien entendu, il a suffi que la perspective du pouvoir s'échappe définitivement pour que ces comités divers se vident de leurs occupants et que ceux-ci regagnent leurs administrations et leurs entreprises, voire se reconvertissent dans le giscardisme avec le zèle des néophytes.

L'existence de ces structures parallèles est un phénomène extrêmement récent et lié au présidentialisme : il ne fait que renforcer la présidentialisation des structures officielles déjà constatée, mais ses effets sont plus graves : il souligne l'affaiblissement de l'importance du Parti, puisque celui-ci ne fonctionne conformément aux statuts que dans l'intervalle des élections pour se vider de toute substance dès que la période des campagnes s'approche.

Sur le plan idéologique, l'appauvrissement n'est pas moins net : dans la majorité, les partis au pouvoir se sont avérés incapables d'avoir la moindre autonomie par rapport à leurs représentants au pouvoir : l'UDR s'est cantonnée jusqu'en 1974 dans le soutien inconditionnel des présidents successifs, sans se doter de la moindre réflexion autonome : elle en a payé les conséquences en 1974 ; il en a été de même pour le Parti giscardien, cantonné dans l'hagiographie quotidienne de l'action du Président. Quant au Parti socialiste, les effets idéologiques du présidentialisme n'y sont pas moins significatifs : à la veille des présidentielles, le candidat se dote d'un programme *ad hoc* qui ne reprend que partiellement le programme des législatives (par exemple en 1974 avec l'édulcoration du programme commun) sous le prétexte qu'il s'agit d'une élection spécifique, et qui met l'accent avant tout sur les qualités charismatiques du candidat. Surtout, le fait que les courants du PS soient devenus les rampes de lancement de « présidentiables » aboutit à dénaturer leur fonction initiale qui est de représenter une sensibilité politique dans le Parti : le courant suit en effet le candidat dans sa trajectoire électorale. On a vu ainsi le courant mitterrandiste alterner les discours marxisants (en dehors des campagnes électorales) et les réflexions de centre-gauche (lors des échéances) suivant l'opportunité. De même, Michel Rocard a commencé à affadir son discours autogestionnaire lorsqu'il s'est agi de s'adresser à l'électorat de centre-droit.

Il y a tout lieu de croire que ceux qui font aujourd'hui profession d'intransigeance n'hésiteraient pas à se rabattre au centre lorsque leur tour sera venu de postuler à la candidature.

Le dernier effet décisif du système présidentiel est d'ordre sociologique : pour tous les grands partis (le PCF étant bien entendu excepté), l'élection présidentielle a entraîné l'ascension d'un personnel politique formé à ce type de pouvoir : le vieux cursus politique fondé sur le notabilisme local et favorisant les classes moyennes traditionnelles (où l'on est d'abord élu municipal, puis cantonal, et enfin parlementaire, parallèlement à l'ancienneté dans le Parti) est désormais battu en brèche par des voies plus directes et technocratiques : dans la majorité actuelle, les cadres administratifs supérieurs, les universitaires ou les entrepreneurs accèdent aux postes dirigeants des partis sans franchir les étapes du vieux cursus : le cabinet ministériel précède la députation puis l'enracinement local. Au PS, où l'accès au pouvoir se fait toujours attendre, il faut encore parcourir, au moins en partie, le vieil itinéraire, mais, le présidentialisme aidant, il n'est pas rare de trouver de jeunes leaders qui ne se sont guère attardés à la base et qui ont accédé au plus haut niveau du Parti

pour ensuite se retrouver parachutés localement : Laurent Fabius en est l'exemple typique.

De ce fait, les classes sociales dans lesquelles se recrutent ces professions dirigeantes se trouvent privilégiées sur le plan politique : il est particulièrement significatif que les ouvriers, qui constituent 35 % de l'électorat socialiste, ne soient que 15 % des adhérents, 5 % des cadres intermédiaires et 2 % des dirigeants, alors que les cadres supérieurs et professions libérales, qui ne forment que 9 % de l'électorat du PS, soient près de 15 % des adhérents, 25 % des cadres intermédiaires et 80 % du groupe dirigeant. Le type de pouvoir et la culture politique qu'il véhicule instaurent donc un barrage socio-culturel d'où émergent au sommet les couches de la moyenne bourgeoisie lettrée (enseignante ou bureaucratique), dont le statut est fonction de ses diplômes.

Ainsi s'explique le poids considérable que jouent aujourd'hui l'Ecole nationale d'Administration et les grandes écoles dans tous les partis : hégémoniques dans le Parti giscardien (à commencer par le Président, polytechnicien, mais dont le brain-trust est issu de l'ENA), elles sont également bien placées au RPR (où l'ENA domine avec Jacques Chirac et son entourage) et au Parti socialiste : si l'on excepte François Mitterrand, qui appartient encore à la génération traditionnelle des notables, tous les leaders du PS ou presque sont passés par l'ENA : Laurent Fabius, L. Jospin ou P. Joxe chez les mitterrandistes, J.-P. Chevènement ou D. Motcbane au CERES, M. Rocard au courant des Assises. Le seul courant qui était resté fidèle à la tradition du notabilisme local, celui de Pierre Mauroy, voit aujourd'hui affluer l'énarchie (Ch. Pierret, F. Gaspard).

Il s'agit donc d'un phénomène général qui traduit le passage de la classe politique française d'un type de recrutement à un autre, en fonction des mutations qui caractérisent le système de pouvoir au sein des bureaucraties publiques (Etat) ou privées (entreprises, partis). Les partis n'y échappent pas, mais étant traditionnellement faibles en France, ils se sont avérés, sauf au Parti communiste, incapables d'y opposer la moindre résistance.

Le premier résultat de cette mutation est d'accroître la faiblesse traditionnelle de ces partis : leurs mécanismes classiques s'avèrent incapables d'exercer le moindre contrôle sur le processus présidentiel à tous ses niveaux : qu'il s'agisse du choix du candidat (2), de son

(2) Le PS a bien élaboré dans son règlement intérieur une procédure de désignation des candidats calquée sur le système des primaires, où la base choisit démocratiquement le candidat du Parti, mais chacun s'est ingénié jusqu'à présent à éviter de recourir à cette procédure.

programme, des rapports du Parti avec le candidat puis le Président, et plus généralement de la fonction des partis dans un système présidentiel : n'est-il pas significatif qu'aucune tendance politique n'ait réfléchi à cette dernière question, alors que presque toutes (du RPR à M. Rocard) s'accordent à condamner le « régime des partis » ou la « politique professionnelle ». Pauvres partis français, déjà les plus faibles de toute l'Europe occidentale et que le système présidentiel a encore contribué à affaiblir.

Cette impuissance explique d'ailleurs pourquoi les présidentiables de tout bord ne s'attardent guère à ces questions : une fois candidats ou présidents, il leur sera très facile de s'emparer du Parti et de le rendre docile, au cas où leur contrôle ne serait pas déjà effectif : si Michel Rocard est candidat du PS, qu'il soit élu ou non, il ne lui sera guère difficile, durant sa campagne électorale, de susciter une vague d'adhésions au PS sur son nom, qui lui donnera la majorité au congrès suivant : avec la minceur traditionnelle des effectifs socialistes, il lui suffira de 40 000 adhésions « rocardiennes » pour s'emparer du PS ! On comprend que dans ces conditions, personne ne s'arrête à ce type de problème jugé annexe.

Certains se réjouiront peut-être de cette facile adaptation des partis aux institutions régnantes. Mais on est également en droit de s'inquiéter de l'affaiblissement qu'entraîne cette adaptation sur des organisations déjà incapables d'assurer leur fonction essentielle, celle de socialiser la politique. Il est possible que le régime actuel y ait gagné, mais la démocratie, sans nul doute, y a perdu.