

PIERRE AVRIL

## « Chaque institution à sa place... »

### *Le Président, le parti et le groupe*

*Born again*, comme les baptistes, la V<sup>e</sup> République émerge du double scrutin de mai-juin 1981 ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre, ce qui rend perplexe et parfois fait délirer : le sottisier politique s'est enrichi d'une expression, l'*ancien régime* (1), dont l'absurdité a sans doute une fonction d'exorcisme. La phase de réajustement que le régime traversait depuis 1974 vient de s'achever conformément à la logique institutionnelle que l'on résumait ainsi il y a trois ans : « le retour au suffrage universel par le jeu combiné de l'élection présidentielle et de la dissolution oriente les comportements vers cette fabrication majoritaire ». Les scrutins du printemps en ont offert une saisissante illustration et sous ce rapport la parenthèse giscardienne est close (2), puisque le caractère majoritaire du régime est rétabli, et avec lui confirmée la prépondérance présidentielle plus que jamais « clef de voûte » des institutions. Mais le retour à l'orthodoxie de la V<sup>e</sup> République s'est opéré à travers ce

(1) L'expression a même échappé à un président de séance, et comme on lui faisait remarquer que « nous sommes toujours dans le cadre de la Constitution de la V<sup>e</sup> République », M. NUCCI en convint de bonne grâce : « Vous excuserez l'ancien professeur d'histoire que je suis d'avoir fait ce lapsus » (*Débats AN*, 29 juillet 1981, p. 485). Un député de la nouvelle majorité est allé jusqu'à parler de « régime déchu » ! (*ibid.*, 27 octobre 1981, p. 2633).

(2) Il n'est pas très élégant d'accabler les vaincus. Répétons donc ce que l'on observait dans ce même n° 9, à savoir que le septennat de M. Giscard d'Estaing laisse un héritage institutionnel positif au regard du droit et des libertés avec l'innovation de la saisine du Conseil constitutionnel par la minorité et le développement considérable du contrôle de constitutionnalité qui en est résulté, grâce en particulier aux initiatives du groupe socialiste (cf. M. CHARASSE, Saisir le CC, *Pouvoirs*, n° 13). Peut-on souhaiter que, sur ce point, il ne s'agisse pas d'une « parenthèse » ?

phénomène inédit : *un vrai parti*. Là réside sans doute la principale nouveauté du septennat, soulignée d'ailleurs par M. François Mitterrand lui-même : « C'est la première fois dans l'histoire de la République qu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale » (3).

### *Un chef peu clandestin*

Pour que l'édifice mi-parlementaire, mi-présidentiel de la V<sup>e</sup> République tienne debout, il faut que la majorité des députés adhère à la politique et même à la personne du chef de l'Etat. « Président de tous les Français », comme le précisa M. François Mitterrand dans son message aux congressistes de Valence, il « ne saurait être l'homme d'un parti » ; mais il entretient avec ceux qui le soutiennent une relation qui, pour être officieuse (4) n'en est pas moins décisive. Le général de Gaulle qui s'était longtemps refusé à voir dans ce lien autre chose qu'une espèce de coïncidence subjective (5), avait fini par en admettre la nécessité lorsqu'il salua le congrès UNR-UDT de Lille dans sa conférence de presse du 27 novembre 1967 (6). Le message au congrès socialiste enchaîne, d'une certaine manière, l'histoire.

Ce lien résulte d'abord d'une situation : les candidats de la majorité se sont présentés devant les électeurs comme les candidats du Président. C'est autour de son premier secrétaire que le parti socialiste, reconstitué en 1971, s'est développé depuis, et la victoire de M. Mitterrand a entraîné dans son sillage celle de ses camarades (accessoirement, le sauvetage des rescapés du groupe communiste). L'effet d'entraînement qui est à l'origine de la nouvelle majorité institue une solidarité en quelque sorte existentielle de ses membres avec leur chef de file. On la retrouve dans tous les scrutins depuis 1962 — à l'exception de 1978. Mais l'innovation de 1981 provient de ce que cette solidarité présente de surcroît un caractère objectif. L'allégeance sans contenu bien défini à laquelle elle se réduisait jusque-là a été remplacée par la commune appartenance à une organisation et par l'adhésion aux engagements présidentiels énoncés en forme de contrat passé par le Président avec le peuple français qui l'a élu mais

(3) « Gambetta et de Gaulle, ajoutait-il, avaient entraîné et couvert de leur nom et de leur prestige ce qui, en réalité, était une coalition de partis », *Le Monde*, 2 juillet 1981.

(4) « Mais (...) si je ne suis plus parmi vous, dans le parti, je reste avec vous, avec nos idées et nos espoirs », *Le Matin*, 26 octobre 1981.

(5) C'est pourquoi M. Chalandon, alors secrétaire général de l'UNR, définissait le général de Gaulle comme « notre chef clandestin », *Le Monde*, 19 mai 1959.

(6) *Discours et messages*, V, Plon, 1970, p. 247.

aussi par les députés qui s'en réclamaient. M. François Mitterrand l'a rappelé à ceux-ci, de manière significative, dans son message au Parlement du 8 juillet 1981 :

« J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative... Le Premier ministre vous demandera les moyens dont dispose la représentation nationale pour que soit fidèlement exécuté le contrat qui, depuis les 10 mai et 21 juin derniers, nous lie au peuple français » (7).

Ainsi se trouvent justifiées par avance les interventions par lesquelles le Président de la République exigera des députés qu'ils respectent le « contrat » auquel ils ont adhéré mais dont ils ne sont pas les auteurs. Cette restriction politique à l'autonomie parlementaire n'est pas sans analogie avec le « domaine réservé » de jadis : si elle ne présente pas sa valeur d'exclusion, elle limite le champ des initiatives de l'Assemblée (8) et préserve la liberté présidentielle comme le suggère le rappel à l'ordre formulé au conseil des ministres du 23 septembre 1981 : « S'agissant de mes engagements, il m'appartient de veiller à leur mise en œuvre, notamment quant au calendrier de leur réalisation. »

L'Elysée, cependant, n'entretient pas de relations institutionnelles courantes avec les assemblées (9) : un leadership aussi lointain a donc besoin de relais et, de ce point de vue, la direction du « chef clandestin » s'exerce de manière à la fois classique et renouvelée.

Tout d'abord, la liaison est assurée par des hommes qui sont investis de la confiance présidentielle et qui composent un cercle intérieur analogue, sinon semblable, à celui que Jean Charlot avait analysé au sein de l'UNR ; les plus influents d'entre eux bénéficient d'un statut que l'on serait tenté de rapprocher de celui des « barons » du gaullisme puisqu'il repose essentiellement sur une fidélité manifestée tout au long de la traversée du désert de la V<sup>e</sup> République. L'ancienneté du compagnonnage peut cependant être suppléée par la promotion de nouveaux talents à travers les filières du parti dont

(7) *AN*, p. 46. Sur cette notion de « contrat », v. les remarques de M. de Laubadère, qui publie le texte des « 110 propositions pour la France » adoptées par le congrès de Créteil le 24 janvier 1981, *AJDA*, 1981, p. 419.

(8) « S'il fallait aller plus loin que les engagements pris, poursuivait le message du 8 juillet, ce ne pourrait être qu'après que le peuple, à nouveau consulté, eut dit son dernier mot. » Bref, les débordements et les surenchères sont exclus.

(9) A la différence de la précédente présidence, il existe cependant au secrétariat un conseiller, assisté de deux collaborateurs, qui a dans ses attributions les rapports avec le Parlement.

l'organisation fournit un mécanisme de sélection qui n'existait guère auparavant. La structure de ps, articulée en courants, détermine un réseau pour le recrutement des titulaires des fonctions de responsabilité à partir des critères d'appartenance, et on a ainsi observé que les positions dominantes du Palais-Bourbon avaient été occupées pour l'essentiel par des membres du courant A, c'est-à-dire des « mitterrandistes » (le chef de l'Etat n'aime pas l'adjectif, mais il ne l'a point totalement récusé dans sa conférence de presse du 24 septembre 1981) : la présidence de l'Assemblée, celle du groupe, les présidences des commissions ou, à défaut, la vice-présidence chargée de la responsabilité politique garantissant un loyalisme « organisationnel » dans le contrôle de la machine parlementaire.

Il est d'autre part notoire que le chef de l'Etat demeure très attentif à l'égard du parti dont il a transmis la direction au successeur choisi par lui. M. Jospin est un visiteur régulier de l'Elysée dont on a relevé la présence, par exemple, au petit déjeuner qui réunissait le 15 septembre le Président et le Premier ministre juste avant la déclaration de celui-ci à l'Assemblée. A ce propos, il faut observer que M. Pierre Mauroy n'appartenant pas au courant A, la direction majoritaire du ps protège ce que le général de Gaulle appelait « le défaut de la cuirasse » de la V<sup>e</sup> République (10) en garantissant le chef de l'Etat contre les velléités d'indépendance d'un Premier ministre qui tenterait de s'appuyer sur les députés socialistes.

C'est donc à l'*instrument de pouvoir* que représente le ps, à son développement et à la maîtrise de son appareil que M. Mitterrand veille : le ps, a-t-il déclaré, « est un remarquable relais qui peut intervenir à tout moment » (11). Les relations qu'il entretient avec ses dirigeants reproduisent, sur un autre plan, celles du Président de la République avec le Premier ministre, et dessinent une quasi-constitution parallèle qui vient étayer la constitution écrite : la composition des instances dirigeantes, bureau exécutif et secrétariat n'a-t-elle pas été arrêtée à l'Elysée avec le premier secrétaire de la même manière que celle du Gouvernement avait été décidée en accord avec le Premier ministre (12) ?

Pour le reste, c'est-à-dire le débat politique ordinaire, il le laisse se poursuivre dans les limites qu'il a fixées et en s'assurant qu'elles sont respectées : n'est-il pas élu pour sept ans, comme il l'a rappelé avec insistance le 24 septembre 1981 ? Disposant de la durée et des

(10) Cité par A. PEYREFITTE, *Le Mal français*, Plon, 1976, p. 355.

(11) *Le Monde*, 13 octobre 1981.

(12) *Nouvel Observateur*, 31 octobre 1981.

moyens, il ne se hâte pas de gouverner systématiquement comme ses prédécesseurs, anxieux de tout contrôler, et jusque dans le détail, parce qu'ils ne possédaient pas les mêmes assurances... Cela sans préjudice des interventions spécifiques et des évocations souveraines (13).

« *Jouer pleinement le jeu parlementaire* »

Le chef de l'Etat, dont la primauté est bien établie, entend « remettre chaque institution à sa place » (14) et assurer ainsi un fonctionnement institutionnel plus conforme à la Constitution telle qu'il la conçoit. Cela implique en particulier que l'on s'attache à « jouer pleinement le jeu parlementaire » (15).

La première conséquence de cette préoccupation s'observe dans l'intense activité des assemblées ; elle correspond à la mise en œuvre législative des engagements présidentiels mais traduit aussi le souci d'associer plus étroitement la représentation nationale à l'action du Gouvernement : le recours inédit à un vote de confiance sur un aspect particulier de cette politique, l'énergie (le 6 octobre), est symptomatique. L'ardeur d'une majorité fraîchement élue a pu ainsi se donner libre cours et obtenir la satisfaction d'aller un peu plus loin que le Gouvernement ne l'envisageait, voire que l'Elysée le souhaitait (16) ; l'exécutif n'imposait plus systématiquement sont point de vue, il se résignait même à des rédactions qui ne le satisfaisaient pas tout à fait, pourvu que l'essentiel soit préservé : l'Assemblée est désormais plus libre à l'égard des projets du Gouvernement puisque la seule limite qui s'impose à elle est tracée par les engagements présidentiels (mais ceux-ci sont appréciés souverainement par le chef de l'Etat ainsi qu'on l'a vu plus haut). Lorsque le seuil est atteint, le Gouvernement reprend les choses en main et obtient que le groupe s'aligne, comme ce fut le cas à propos des radios libres le 24 septembre et,

(13) Par exemple, en ce qui concerne les grandes opérations d'urbanisme parisien, le « coup de théâtre présidentiel » annulant le projet Tête-de-Défense (*Le Monde*, 19 septembre 1981), ou l'imposition des œuvres d'art (*ibid.*, 31 octobre).

(14) Conférence de presse du 24 septembre 1981 : « Il me fallait remettre chaque institution à sa place : le Gouvernement gouverne, le Parlement légifère et participe au débat, sans contrainte d'aucune sorte. »

(15) La formule est de M. Mitterrand au retour du Cancun, citée par *Le Quotidien de Paris* du 26 octobre 1981.

(16) Ainsi l'amendement Pierret sur les donations-partages le 16 juillet, l'amendement Suchod au projet d'amnistie le 29. En contrepartie d'une discipline d'amendement, le Gouvernement a maintenu la suppression du quorum étudiant aux élections universitaires, bien que le texte adopté par le Sénat lui eût offert la possibilité de corriger une innovation jugée imprudente à l'Elysée (16 septembre et « dernier mot » le 2 octobre) ; il a enfin négocié difficilement les dispositions concernant les expulsions d'étrangers le 30 septembre.

plus encore, de l'énergie le 6 octobre. Dans ces deux circonstances, pourtant, les positions gouvernementales comportaient de sérieux « inflexions » par rapport aux 110 propositions du candidat (17).

Mais la participation plus active de la représentation nationale concerne essentiellement l'Assemblée, tandis que le Sénat se retrouve dans la situation qui était la sienne avant 1974 ; il risque de connaître à nouveau l'« adversité », selon l'expression de Jacques Georgel, et on peut s'attendre à voir plus souvent les députés trancher en vertu de l'article 45, alinéa 4. A l'Assemblée même, le bénéficiaire est le groupe socialiste en raison de son hégémonie (18). La continuité institutionnelle a entraîné à cet égard une spectaculaire permutation des rôles, la majorité nouvelle adoptant tout naturellement le comportement de l'ancienne, notamment lorsque la nouvelle opposition découvre les délices de la procédure. Cette continuité se conjugue d'ailleurs avec une rupture politique qui évoque irrésistiblement les débuts de la V<sup>e</sup> République : le manichéisme ingénu des « nouveaux », leur agressivité, leur maladresse, tout cela rappelle 1959 et le noyau activiste des « rangers » de l'UNR (19). Un tel contexte n'est évidemment pas très propice à l'épanouissement des droits de la minorité en dépit des bonnes intentions proclamées. Autant dire qu'elles ont tourné court, et parmi celles-ci, la principale innovation (qui n'était d'ailleurs pas inédite, puisque le même scénario s'est répété depuis 1973 au début de chaque législature) consistant à partager les présidences des commissions : elle se heurtait à l'évidence politique (20). Sous la pression du groupe socialiste, fort de ses gros bataillons, on est même revenu sur le partage égal du temps des questions au Gouvernement qui avait été instauré en 1974, et l'incident fournit peut-être une indication sur les tendances nouvelles. Dans la conception anglo-saxonne du parlementarisme majoritaire, la majorité s'exprime par la voix du cabinet puisque c'est elle qui

(17) Le terme est de M. JOSPIN, *Le Nouvel Observateur*, 17 octobre 1981.

(18) Le président du groupe communiste, M. Lajoinie, s'est plaint à plusieurs reprises des relations privilégiées entre le groupe socialiste et le Gouvernement : une telle « concertation » est « une pratique peu recommandable et anticonstitutionnelle » (*Le Matin*, 2 octobre 1981) ; il faut éviter « de limiter le dialogue à un seul groupe », *Le Monde*, 15 octobre 1981.

(19) Le rapprochement a été fait par Georges MAMY, *Le Nouvel Observateur*, 31 octobre 1981.

(20) Les commissions préparent la décision législative qui s'inscrit dans une politique ; lorsque les positions idéologiques sont fortement contrastées, il n'est guère praticable de confier à la minorité la fonction de diriger les travaux de la majorité, et l'exemple allemand que l'on invoque toujours est à la fois exceptionnel et non pertinent, les 9/10 des lois élaborées dans ces conditions étant adoptés à l'unanimité par le Bundestag (M. FROMONT, *Pouvoirs*, n° 16, p. 148) : seul un tel consensus permet l'association de la minorité à la responsabilité de la législation.

gouverne ; mais ce modèle n'avait jamais été complètement adopté au Palais-Bourbon parce que la structure institutionnelle de la V<sup>e</sup> République maintient une séparation qui n'est pas seulement juridique mais physique entre le Gouvernement et les députés, si bien que la majorité, tout en le soutenant, ne s'identifiait pas absolument à l'exécutif présidentiel. Désormais, la majorité revendique une autonomie qu'elle fait valoir à l'égard des ministres, mais qu'elle mobilise plus encore contre l'opposition.

Le groupe socialiste prend en effet la relève du Gouvernement dans la conduite de la bataille parlementaire ; tout au long des débats de l'été, on a vu le président du groupe socialiste se substituer au ministre chargé des relations avec le Parlement pour diriger la tactique, hâter l'examen des textes, organiser le déroulement de la séance, et si M. Defferre tenait à être l'interlocuteur assidu des députés dans la discussion du projet de décentralisation, c'est le président et le rapporteur de la commission qui ont porté, avec le renfort de M. Joxe, l'essentiel du poids des nationalisations. Ce relais a permis à l'exécutif de laisser jouer le rapport des forces dans l'hémicycle en ménageant ses armes constitutionnelles ; il a pu ainsi ne pas démentir trop vite les diatribes passées contre le vote bloqué et contre l'article 49, alinéa 3, éviter d'y recourir à son tour (mais le pourra-t-il longtemps ? (20 bis)) et se flatter à bon compte de respecter le jeu parlementaire.

Cette pratique comporte cependant des inconvénients parce que si le Gouvernement s'abstient d'user, sous sa responsabilité, de ses prérogatives constitutionnelles, la clarté des débats s'en ressent, et surtout la majorité est tentée de les remplacer par d'autres procédures contraignantes : c'est ainsi que pour la première fois, semble-t-il, depuis le début de la V<sup>e</sup> République, il a été fait application de la clôture de la discussion d'un article (art. 57 du règlement) (21).

Le schéma qui se dessine repose donc sur une autonomie contrôlée du Parlement ; les députés ne sont plus aussi rigoureusement assujettis à la tutelle du Gouvernement et leur agitation peut évoquer superficiellement la IV<sup>e</sup> République, mais les fonctions d'encadrement et de direction, conformes à la logique majoritaire, apparaissent largement dévolues au groupe : cette espèce de déconcentration est concevable parce que, derrière le groupe, il y a le parti.

(20 bis) Cet article était rédigé avant le recours aux ordonnances de l'article 38.

(21) Le 23 octobre 1981 ; v. La « Chronique constitutionnelle française » ci-après.

« *Le trait d'union* »

Le parti socialiste paraît avoir pour mission d'entretenir le tranchant des clivages idéologiques que l'exercice du pouvoir tend à émousser. Loin de chercher l'apaisement dans les débats symboliques comme celui des nationalisations, ses députés, en invoquant à l'envi la lutte des classes et la « rupture », remplissent une double fonction.

Ils contribuent d'une part à maintenir le parti communiste dans l'état de déflation qu'il connaît depuis le 10 mai, en le pressant sur son terrain (les députés socialistes ne sauraient s'exposer à l'accusation de modération ou de compromis avec la droite sans ouvrir une brèche dans laquelle le parti communiste s'engouffrerait aussitôt) et en l'enfermant dans le dilemme de la soumission à la discipline majoritaire ou de l'aventure solitaire (sa défection serait sans conséquences sur l'arithmétique parlementaire) : voilà pour la gauche.

Ils tiennent d'autre part un emploi dans le dispositif présidentiel en mimant la figure de la « radicalisation » présentée par M. Mitterrand comme la seule alternative à sa politique et comme la conséquence inévitable de son échec : voilà pour la droite.

Débarrassé de ces hypothèques, l'exécutif peut alors conserver de la hauteur et tenir le langage du *consensus* (vocable mystificateur d'une atroce hypocrisie avant le 10 mai...). A Valence les orateurs se livraient à un happening sur fond de têtes coupées, tandis que le Premier ministre rassurait une opinion un peu interloquée (22) et que le lendemain c'est le Président de la République qui évoquait, à son retour de Cancun, « la juste mesure » : « Il faut que tous les Français, quoi qu'ils pensent, qu'ils soient pour ou contre la politique que je mène, se sentent véritablement en sécurité dans le cadre de la République » (23). Les Français pouvaient donc se poser la question ? Il n'est pas très facile de concilier la politique dont le chef de l'Etat a dit dans sa conférence de presse du 24 septembre qu'elle était « fondée sur le rassemblement des Français », et la célébration de la lutte des classes. Mais ce ne sont après tout que les deux visages du Janus politique (24) et ce partage des rôles, que le général de Gaulle avait pratiqué avec M. Debré à propos de l'Algérie, relève probable-

(22) « Je ne ferai aucun geste, je ne prendrai aucune initiative qui puisse remettre en cause notre communauté nationale », affirma M. MAUROX, *Le Monde*, 27 octobre 1981.

(23) *Le Quotidien de Paris*, 26 octobre 1981.

(24) Ou un avatar de notre traditionnelle schizophrénie que Waldeck-Rousseau observait déjà : « Nous avons deux cerveaux : l'un (...) très hardi, très aventureux. Nous en avons un autre très réfléchi, très calculateur » (Discours de Saint-Etienne, 11 mars 1895).

ment moins d'un scénario délibéré que de la logique des situations. La nouveauté est qu'il met en scène un acteur jusque-là absent dans la distribution des premiers rôles : le parti.

La réception de ce phénomène par les institutions de la V<sup>e</sup> République pose problème, aussi bien au régime qu'au PS, comme le constata M. Jospin à Valence : « J'entends constamment dire que le parti doit osciller entre l'Etat — PS — il devient alors colonisateur — ou le parti godillot — il devient alors colonisé. N'établissons pas la confusion entre le parti et les institutions. »

La mise en garde n'est pas superflue. L'article 4 de la Constitution assigne pour fonction aux partis de concourir à l'expression du suffrage, ce qui signifie que leur rôle constitutionnel est essentiellement électoral et qu'ils ne doivent donc pas, en tant que tels, intervenir dans l'activité des pouvoirs publics : c'était une rupture délibérée avec la pratique antérieure à 1958 qui considérait les parlementaires, et même les membres du Gouvernement, comme les délégués de leurs partis, subordonnés à ce titre aux décisions des organes directeurs de ceux-ci. Cette conception n'allait pas d'ailleurs sans tiraillements et on sait les conflits répétés auxquels elle avait donné lieu entre le groupe parlementaire et le comité directeur de la SFIO (25). Pour ce qui est du Gouvernement, le chef de l'Etat a mis les choses au point dès le premier conseil des ministres de son septennat (26), mais pour les députés il existe une tentation, révélée par l'initiative du bureau exécutif du PS à l'occasion de l'examen du projet de loi sur les immigrés. Le bureau exécutif avait donné à un député du Nord, M. Derosier, le mandat d'amender le texte afin de le ramener « au plus près des positions du parti » dont il jugeait le projet trop éloigné ; le ministre dut négocier non seulement avec le rapporteur et les députés, mais aussi avec le bureau du parti. Il est vrai qu'après cette manifestation de vigilance doctrinale, ce dernier se rallia à une rédaction acceptable pour M. Defferre, mais il demeure qu'en intervenant dans les relations du Gouvernement avec l'Assemblée, il avait revendiqué un rôle que la Constitution ne lui reconnaît pas (27).

Sans doute objectera-t-on qu'il s'agit là d'une appréciation bien

(25) V. Le *Journal du septennat* de V. AURIOL, A. Colin, 1949, p. 349 et 388.

(26) Chronique constitutionnelle, *Pouvoirs*, n° 19, p. 183.

(27) *Le Monde*, 1<sup>er</sup> et 2 octobre 1981. M. Jospin devait rectifier le tir en précisant que « le bureau exécutif du parti ne se pose pas en arbitre entre le groupe parlementaire et le Gouvernement. Il n'est saisi, par le président du groupe, qu'en cas de problème entre les parlementaires. Alors c'est le bureau exécutif qui tranche. Le PS n'est pas un rouage de l'Etat, il appartient à la société... », *Le Nouvel Observateur*, 17 octobre 1981.

juridique et que ce point de vue repose sur des fictions : tout le monde ne sait-il pas que les partis représentent la variable décisive des régimes parlementaires (28) ? L'appartenance à ceux-ci conditionne le comportement des acteurs, elle rend compte de leur solidarité — et aussi de leurs rivalités (29). Mais l'objection n'est pas pertinente car elle méconnaît la signification de ce qu'elle traite de fiction ; la distinction que le droit établit entre les pouvoirs publics et les libres associations que sont les partis (« le PS n'est pas un rouage de l'Etat, il appartient à la société » observait très justement M. Jospin), ne vise pas à *décrire* toute la réalité, pas plus qu'elle ne prétend nier une solidarité évidente entre les acteurs : en réservant aux procédures et aux organes constitutionnels la sanction de cette solidarité elle exclut simplement la confusion des genres.

Pour définir la problématique du parti majoritaire dans les institutions de la V<sup>e</sup> République, il faut sans doute remonter une fois de plus aux origines, à l'époque où M. Chalandon assurait aux militants gaullistes impatients que l'UNR jouerait le rôle d'un « trait d'union » (30). N'importe que l'image relevât plus du souhait que de la réalité : le dessein pourra être repris avec plus de vraisemblance et d'autorité par M. Mitterrand dans le message aux congressistes de Valence où il définissait la mission du PS (31).

En tant que « gardien du programme », selon les termes de son premier secrétaire, le PS occupe à l'égard du Gouvernement et des parlementaires la position d'un groupe de pression idéologique (32). En fournissant aux députés la référence au programme, il exerce

(28) J.-Cl. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, FENSP, 1978.

(29) Y compris à l'intérieur d'un même groupe : on connaît les tractations entre les courants du PS auxquelles la composition des commissions a donné lieu à l'Assemblée en juillet 1981 et l'épreuve à laquelle elle a soumis l'autorité arbitrale du président du groupe. Les clivages se sont d'ailleurs reflétés dans le Gouvernement avec l'attribution du titre de ministre d'Etat aux leaders de ces courants (sans oublier le représentant du PCF).

(30) *Le Monde*, 14 février 1959.

(31) « Principale force du changement, il doit être capable d'expliquer, d'éclairer les choix du Gouvernement et de convaincre. Mais il lui faut aussi transmettre au Gouvernement le message qu'il reçoit des couches sociales où il a su plonger ses racines, dire leurs revendications, leurs craintes, leurs espoirs. Il doit enfin mobiliser les masses populaires pour qu'elles prennent toute leur place dans l'action », *Le Matin*, 26 octobre 1981.

(32) Et parfois corporatif : le premier secrétaire a confirmé que le PS s'était opposé à la cotisation des fonctionnaires à l'UNEDIC, *Le Nouvel Observateur*, 17 octobre 1981.

le spectre du « godillot » (33) puisque leur action s'inscrit dans une perspective plus ample que la simple exécution des engagements présidentiels : leur rôle ne se réduit pas à être les agents d'une fonctionnalité purement instrumentale, il se rattache à une entreprise collective dont le parti est en quelque sorte le témoin et le garant. Son existence justifie la contestation légitime d'un pouvoir auquel ils ne s'identifient pas, même s'ils en sont solidaires, de telle sorte que ces députés reproduisent dans leurs rapports avec le Gouvernement la relation, typique des partis de masse, des militants avec les élus. Rassurante pour leurs certitudes, cette situation contient cependant une virtualité centrifuge qui pose avec d'autant plus d'acuité la question du pouvoir dans le parti.

En tant qu'organisation, le PS représente un instrument de mobilisation des députés qu'il encadre comme adhérents et dont il sanctionne la discipline comme élus. L'activité parlementaire et les votes de chaque élu « relèvent du groupe, du comité directeur et de la convention nationale », précise l'article 52 des statuts, tandis que l'article 17 du règlement intérieur du groupe prévoit que « tout membre du groupe qui aura rompu l'unité de vote sera déféré aux instances compétentes du PS ». Et le premier secrétaire a rappelé que s'il ne prétendait pas jouer le rôle d'un arbitre entre les députés et le Gouvernement, le bureau exécutif pouvait être saisi par le président du groupe « en cas de problème entre les parlementaires » (voir note 27). Dès lors, le facteur stratégique est le contrôle de l'appareil. Les « mitterrandistes » le maîtrisent complètement, d'autant que la démarcation entre le domaine du parti et celui des pouvoirs publics, qui place celui-là à l'extérieur de ceux-ci, est pratiquement effacée par l'espèce d'« union personnelle » que réalise la présence au comité directeur du secrétaire général et du secrétaire général adjoint de l'Élysée, ainsi que de quatorze membres du Gouvernement, et au bureau exécutif celle du président de l'Assemblée nationale et du président du groupe.

La présence d'un véritable parti majoritaire va apporter au fonctionnement de la V<sup>e</sup> République un infléchissement dont l'ampleur est encore imprévisible. Cette présence contribue non seulement à préserver mais encore à renforcer les variables essentielles de régime ; elle introduit cependant un élément d'incertitude qu'énonce le

(33) « Le godillot est une belle et bonne chaussure », a pourtant observé M. Chevènement à Valence, en l'opposant aux « escarpins », *Le Matin*, 26 octobre 1981.

dilemme de M. Jospin : « Etat — PS ou parti godillot ». Entre les deux quelle tendance l'emportera ? Il se pourrait qu'elles se confortent mutuellement, l'ancrage populaire et la démocratisation d'un débat politique jusque-là confiné s'accompagnant de la pratique des dépouilles et d'un clientélisme institutionnalisé ; c'est finalement de l'arbitrage présidentiel prévu à l'article 5 de la Constitution qu'il dépend que le prix à payer pour acclimater ce phénomène nouveau et parachever la modernisation politique du système demeure dans les limites de « la juste mesure » — sinon du juste milieu.

Pierre AVRIL. — **The President, the party and the group.**

The Fifth Republic continues, but the political schism caused by the arrival in power of a new partisan team reignites the questions which were raised by the Gaullists at the beginning of the regime.

RÉSUMÉ. — *La V<sup>e</sup> République continue, mais la rupture politique qui entraîne l'arrivée au pouvoir d'un nouveau personnel partisan fait revivre les questions qui se posèrent aux gaullistes dans les commencements du régime.*