HUGUES PORTELLI

Les partis et les institutions

Paradoxalement, la Constitution de la V^e République, caractérisée par la volonté de réduire l'influence des partis politiques dans les institutions, est aussi celle qui, pour la première fois, reconnaît leur existence constitutionnelle. La contradiction n'est qu'apparente dans la mesure où la reconnaissance de l'existence des partis s'accompagne d'une définition très restrictive de leur fonction. Surtout, les partis que les rédacteurs de la Constitution ont à l'esprit ne sont pas ceux auxquels la vie politique de la V^e République donnera naissance : ce qui explique l'efficacité de la séparation entre partis *traditionnels* et Etat établie par le général de Gaulle mais aussi l'imbrication irrésistible qui se développera dès la moitié des années 1970 entre partis *renovés* et institutions, sous l'angle tant politique que financier, et face à laquelle les dispositions constitutionnelles s'avéreront impuissantes.

I. — DES PARTIS RECONNUS MAIS EXCLUS

Toute l'architecture de la Constitution de la V^e République repose sur une double séparation des pouvoirs. Celle classique entre exécutif et législatif prend la forme moderne de la séparation entre pouvoir gouvernemental et pouvoir parlementaire, et il s'y ajoute une seconde, fixée par le général de Gaulle dès le discours de Bayeux, entre l'Etat et les partis.

1 / Cette double séparation des pouvoirs se traduit d'autant plus par un amoindrissement du rôle des partis que, dans la pratique

comme dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution, ces partis sont des partis parlementaires, héritiers d'une vision de la vie politique où le Parlement est le centre de décision et le siège de la souveraineté.

En voulant faire échapper le chef de l'Etat au choix des partis (par son élection, confiée aux notables puis au peuple), en lui donnant une suprématie sur eux (*via* notamment la dissolution), en les excluant du domaine du pouvoir d'Etat que sont la politique étrangère et la défense (la théorie du « domaine réservé » sera forgée en 1959 par Jacques Chaban-Delmas à l'usage du Parti gaulliste et elle fera jurisprudence pour les *partis du président* successifs), Charles de Gaulle marquait bien la hiérarchie qu'il entendait établir entre pouvoir d'Etat et système partisan.

Mais la séparation entre Gouvernement et Parlement aboutit à un résultat analogue. La règle de l'incompatibilité entre fonction parlementaire et fonction ministérielle affaiblit considérablement des partis cantonnés au Palais-Bourbon. Elle facilite le recrutement de non-politiques, souvent issus de la haute administration (où l'idéologie de l'Etat neutre, indépendant des partis et garant de l'intérêt général, est particulièrement prégnante) pour les postes ministériels, bien au-delà du seul domaine du pouvoir d'Etat. Elle explique que les « politiques » (membres de partis) qui seront recrutés ne seront pas des dirigeants, fixant là une seconde incompatibilité, non écrite, entre fonctions ministérielles et fonctions de direction de parti.

2 / Cet amoindrissement du statut politique-institutionnel des partis explique la rédaction de l'article 4 de la Constitution, qui les mentionne pour la première fois¹.

Dans ses premières moutures, cet article prévoyait bien que les partis seraient dotés d'un statut (du type de celui des associations), mais c'était afin de mieux pouvoir les contrôler : le Parti communiste était particulièrement visé, puisque le projet déclarait que les partis devaient « s'inspirer des principes démocratiques » et qu'il leur fallait « rendre compte annuellement de leurs ressources et de leurs dépenses au Conseil constitutionnel ». Celui-ci pouvait, à la demande du Gouvernement, dissoudre le parti dont la Haute Instance aurait constaté qu'il violait ces dispositions.

L'article disparut de l'avant-projet soumis au Comité consultatif constitutionnel, mais trois de ses membres le rétablirent sous une forme encore plus explicite puisqu'il disposait que les partis « doivent

1. Cf. le commentaire de l'article 4 par J.-L. Seurin, *in* F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République française*, Paris, 1980, p. 121 et s.

respecter les principes démocratiques contenus dans la Constitution », une loi organique devant fixer ses modalités d'application. En fin de compte, le Gouvernement opta pour une rédaction plus modérée qui traduisait bien ses conceptions : les partis sont désormais reconnus par la Constitution mais celle-ci limite leur fonction :

- ils « concourent à l'expression du suffrage », sans avoir donc le monopole de la fonction électorale ;
- ils « se forment et exercent leur activité librement », ce qui fonde la séparation entre partis, émanation de la société civile, et Etat ;
- ils « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie », déclaration de principe résidu des débats sur le rôle du Parti communiste, mais dépourvue de conséquence puisque le texte final ne prévoit plus le renvoi à une loi organique.

Une telle conception est aux antipodes des théories organiques du *Parteienstaat* qui s'étaient développées dans la seconde après-guerre, notamment en République fédérale et en Italie, qui intègrent les partis à l'ordre constitutionnel, dès lors que, selon la formule de l'article 49 de la Constitution italienne, ceux-ci « contribuent à la détermination de la politique nationale ». Dans un système où, à l'inverse, c'est le « Gouvernement (qui) détermine la politique de la nation » (art. 20 de la Constitution de 1958) et où le détenteur de l'« autorité indivisible de l'Etat » (conférence de presse du 31 janvier 1964) est un Président de la République bénéficiant de la confiance directe (référendaire puis élective) du peuple souverain, les partis ne sont que des éléments de la société civile, représentant ses intérêts catégoriels et contingents : la conception libérale des partis est poussée jusqu'à ses extrêmes limites.

II. — L'IRRÉSISTIBLE ASCENSION DES PARTIS RÉNOVÉS

1 / Cantonnés dans leur fonction électorale, les partis politiques en sortiront bien vite. Si le général de Gaulle écrase les vieux partis parlementaires en 1962 (victoire parachevée en 1969 par l'élection de Georges Pompidou face à Alain Poher soutenu par la coalition des « vieux » partis), il lui faut tenir compte dès 1962 de la nécessité d'une majorité parlementaire à l'Assemblée. Dès cet instant, le Premier ministre devient leader de cette majorité parlementaire et — indirectement — du Parti gaulliste qui en est la composante essentielle. La politisation des ministres-fonctionnaires (participation

aux élections législatives, adhésion au parti du président) fera le reste. Si les partis de la majorité ne peuvent prétendre en tant que tels à l'exercice du pouvoir, ils sont toujours davantage un rouage essentiel de celui-ci. Georges Pompidou le comprendra bien qui, après son élection (ne s'était-il pas déjà présenté devant la direction de l'UDR dès l'annonce de sa candidature), veillera à contrôler le Parti gaulliste (y compris contre son Premier ministre).

Mais c'est à partir de 1974 et du septennat giscardien que les rapports partis-institutions vont prendre un tour décisif.

2 / En refusant de dissoudre au lendemain de son élection, le Président Giscard d'Estaing se trouvera dans une situation étonnante : pour la première fois, le « parti du Président » est minoritaire au sein de la majorité parlementaire (issue des élections de 1973) qui le soutient et qui n'a pas de leader reconnu (le Premier ministre le réclame en vain à l'Élysée). Non seulement le Premier ministre est membre du premier groupe parlementaire de cette majorité (l'UDR), mais il va même en prendre la tête (il en devient secrétaire général en décembre 1974), alors que les dirigeants des autres partis sont déjà au Gouvernement (M. Poniatowski pour les républicains indépendants, J. Lecanuet pour le CDS). Après avoir laissé à un de ses fidèles (A. Bord) la direction du mouvement gaulliste, Jacques Chirac se verra bien confier la coordination des partis de la majorité mais sa démission quatre mois plus tard marque l'échec de cette mission.

Son successeur Raymond Barre va accentuer cette tendance à l'éclatement : cumulant sa fonction avec celle de ministre de l'économie et des finances, il laisse à un groupe de travail comprenant les ministres d'État représentant les composantes partisans de la majorité le soin de coordonner celle-ci. L'échec de cette méthode le conduira à partir de mars 1978 à revenir à une pratique plus traditionnelle (disparition des représentants *ès* qualité des partis), sans obtenir pour autant du RPR sa reconnaissance comme leader de la majorité parlementaire.

Le septennat giscardien voit donc pour la première fois les partis en tant que tels représentés au Gouvernement (1^{er} Gouvernement Barre) ; pour la première fois également, un Gouvernement (Chirac) aura compté à ses postes essentiels les chefs des partis de la majorité. Cette rupture par rapport à la tradition gaullienne est de surcroît théorisée par le chef de l'État. Celui-ci reçoit régulièrement les leaders des partis : pour la majorité, ce sont les présidents des groupes parlementaires (expression institutionnelle des partis) et pour l'opposition les chefs des formations politiques qui sont ainsi informés de la politique présidentielle ; dans le même esprit, V. Giscard d'Estaing

lance l'idée d'un financement public des partis politiques (voir *infra*) qui n'aboutira pas. Enfin la politisation du personnel gouvernemental se renforce avec l'introduction officielle du concept de « majorité présidentielle » qui permet aux ministres-fonctionnaires d'entrer en politique avant d'entrer à l'UDF.

Celle-ci montre d'ailleurs l'usage qui peut être fait des institutions pour renforcer le parti du Président : face aux visées hégémoniques de Jacques Chirac, c'est en faisant élever à 12,5 % des inscrits le nombre de voix nécessaires pour être présent au second tour des élections que le Président contraint les différentes formations qui le soutiennent à constituer un cartel électoral avec candidature unique.

3 / L'alternance de 1981 va parfaire cette évolution. Pour la première fois, le Président élu est le candidat d'un parti (investiture officielle du Parti socialiste). Certes, les Gouvernements dirigés par Pierre Mauroy et Laurent Fabius ne comptent plus (comme en 1974) de chefs de partis (F. Mitterrand revenant à la règle de l'incompatibilité en vigueur avant 1974), mais les composantes politiques de la majorité (courants du parti du Président, autres partis) sont présentes en tant que telles dans les deux premiers Gouvernements Mauroy (avec ministres d'Etat), dont les postes attribués au ps sont distribués suivant une clé de répartition intercourants, le PC choisissant pour sa part ses ministres. Durant cette même période (1981-1983) on constate le développement d'un double circuit de pouvoir, celui des institutions et celui du parti (qui arbitre, en relais du président-fondateur du parti, les querelles entre groupe et ministres ou entre ministres), objet de la sollicitude présidentielle (le Président adresse ses messages aux congrès successifs du ps, reçoit très régulièrement ses leaders à l'Élysée), au point qu'en 1982 on verra même l'ébauche éphémère d'une coordination parti du Président - Gouvernement (séminaire ps - membres socialistes du Gouvernement de juillet 1982). Cette imbrication entre parti majoritaire et institutions connaîtra après mars 1983 (3^e Gouvernement Mauroy) un reflux constant qui sera accentué avec l'introduction généralisée, et notamment pour l'élection des députés, de la représentation proportionnelle. Fait significatif, en juin 1985, une controverse éclate entre le Premier ministre et le premier secrétaire du ps sur la conduite de la campagne électorale des législatives : arguant de l'introduction de la proportionnelle, qui renforce le poids des partis (choix des candidats, type de campagne), Lionel Jospin récusera les prétentions de Laurent Fabius (il est vrai qu'après le départ du PC, la « majorité » se réduit au seul Parti socialiste...) sans être condamné par le Président de la République.

4 / Avec la victoire de la droite aux élections législatives de mars 1986, l'osmose entre institutions et partis atteint une sorte d'apogée, mais fort différente de la situation de 1981. Cette fois, les soutiens parlementaires du Président étant dans l'opposition, François Mitterrand doit accepter le diktat des partis de la nouvelle (et courte) majorité élue à la proportionnelle. Ceux-ci ne vont-ils pas jusqu'à affirmer au lendemain des législatives que « toute personnalité appartenant à la nouvelle majorité qui serait sollicitée par le Président de la République pour exercer la fonction de Premier ministre, s'assurera, avant d'accepter, que la mise en œuvre de la politique nouvelle choisie par le pays bénéficiera du soutien nécessaire de l'ensemble des forces politiques composant la majorité » ?

Ce diktat conduit à Matignon le chef du principal parti de la coalition, entouré des autres chefs de partis qui la composent. La règle non écrite d'incompatibilité est à nouveau transgressée (J. Chirac déclarera que le cumul n'est pas contraire à la Constitution puisque celle-ci est muette sur ce point...). Durant les deux années de cohabitation, c'est le « comité de liaison » de la majorité (présidents de partis et de groupes) qui se réunira sous la présidence de Jacques Chirac pour prendre les principales décisions et trancher les querelles internes : cette fois, c'est l'UDF qui récuse au Premier ministre la fonction de coordination de la majorité, et ce d'autant que l'on est à la veille d'élections présidentielles. Edifice bien fragile, où ministres-chefs de partis pratiquent avec plus ou moins de bonheur le dédoublement fonctionnel et qui débouchera fort logiquement sur le conflit entre J. Chirac et F. Léotard de juin 1987 : sommé par le Premier ministre de « choisir entre l'exercice de sa fonction ministérielle et un rôle militant (*sic*) dans le mouvement politique auquel il appartient », F. Léotard refusera d'obtempérer sans que J. Chirac n'en soit offusqué.

Face à ce retour partiel (encouragé par la représentation proportionnelle) à la République partitocratique et parlementaire, le Président de la République n'a d'autre choix que le repli sur le « domaine réservé » du pouvoir d'Etat. C'est en s'appuyant sur lui qu'il récusera les ministres proposés pour la défense et les affaires étrangères (imposant des ministres non membres de partis même s'ils appartiennent à la majorité de droite) et mènera une guérilla incessante contre tout empiétement des « partis » sur son pré carré présidentiel.

5 / Le retour en juin 1988 à une relative coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire a réduit fortement la dérive partitocratique, et ce d'autant que le Président de la République n'a pu imposer son favori à la tête du Parti socialiste (interdisant toute

reconstitution du double circuit de pouvoir de 1981) au moment même où il nommait Premier ministre son ancien rival au sein du PS, Michel Rocard. Le second septennat se caractérise ainsi par un certain pluralisme... à l'intérieur du parti présidentiel au pouvoir, qui conforte le dialogue entre le Président de la République ou son Premier ministre d'une part, les différentes composantes politiques de l'autre.

Malgré ce renversement prudent de tendance que l'on constate avec les débuts du second septennat mitterrandien, le bilan du premier est nettement caractérisé par un renforcement considérable du rôle des partis dans les institutions, qu'attestent des traits aussi caractéristiques que la composition des Gouvernements, celle des cabinets ministériels (les « militants » rognant l'influence des hauts fonctionnaires), le développement du clientélisme partisan (de gauche ou de droite). Enfin et surtout, les partis se sont estimés suffisamment assurés de leur pouvoir (malgré la faiblesse chronique de leur tissu militant et social) pour imposer contre l'avis de l'opinion publique leur financement direct et indirect par l'Etat : ultime étape d'un processus de quatorze ans.

III. — LES INSTITUTIONS, LES PARTIS ET L'ARGENT

1 / La disproportion entre le rôle croissant des partis dans les institutions (notamment depuis 1974), le coût financier toujours plus élevé de la vie politique (notamment du fait de la centralité des campagnes électorales présidentielles) et la faiblesse des moyens de groupes politiques ne disposant d'aucune assise sociale solide faute de relais dans le monde syndical et associatif, PC excepté, devait inévitablement susciter de nombreuses tentatives destinées à assurer le financement des partis par l'Etat.

Ces tentatives se heurtaient cependant à un problème théorique et constitutionnel décisif. Comme on l'a vu, la conception qui prévaut dans la Constitution de 1958 (et qui est dans la logique des constitutions précédentes) est celle d'une vision purement individualiste et libérale de la représentation. Le fait que les partis soient considérés comme relevant de la société civile (associations privées totalement libres) et qu'ils n'aient donc aucun statut constitutionnel, exclut théoriquement tout financement public, à l'inverse des systèmes de *Parteienstaat* où constitutionnalisation et financement public des partis ont rapidement été de pair. Faute de financement public des partis, l'aide éventuelle de l'Etat ne peut concerner que les *repré-*

sentants, considérés individuellement (le scrutin majoritaire uninominal renforçant cette logique).

2 / L'aide aux représentants a pris deux formes, que l'on retrouve dans les autres systèmes libéraux (Royaume-Uni, Etats-Unis) : d'une part, le remboursement de leurs frais de campagne, dans un pourcentage demeuré symbolique jusqu'en 1988. D'autre part, depuis 1976, la possibilité pour chaque parlementaire d'engager des collaborateurs (assistant du parlementaire ou du groupe, à la Chambre ou dans la circonscription).

L'aide financière aux candidats aux élections législatives et présidentielles s'inscrit dans la logique de l'article 4, qui reconnaît la fonction éminente des partis de « concours à l'expression du suffrage » et permet d'atténuer indirectement le coût des campagnes qui leur incombe. Elle n'a été vraiment reconnue que par la loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique, qui respecte pleinement sur ce point la logique libérale (de la Constitution de 1958 et des systèmes anglo-saxons) : il s'agit de faciliter l'égalité entre les candidats (d'où le fait que l'on ait commencé dans les années 1960 par la propagande) et de lutter contre la corruption (la transparence financière, suivant le modèle américain, passant par la réglementation de l'aide financière privée avant de la compléter par une aide publique).

Jusqu'en 1988, les seules dépenses prises en charge par l'Etat étaient la propagande radiotélévisée sur les antennes de la Radiotélévision publique et les dépenses de propagande écrite obligatoire. Depuis la loi du 11 mars 1988 qui fixe un plafond des dépenses de campagne des députés (500 000 F) et des candidats à l'élection présidentielle (120 millions de francs et 140 pour ceux qui participent au second tour), le dixième du plafond pour les députés ayant obtenu 5 % des suffrages et le quart pour les candidats à l'Elysée ayant obtenu le même score (le vingtième pour les autres) font l'objet d'un *remboursement* public.

Outre l'allègement du fardeau des partis (*via* leurs candidats) en matière de campagne, l'attribution, depuis 1976, de collaborateurs aux parlementaires constitue une aide publique indirecte considérable. Calquée au départ sur le modèle américain et donc libéral (aide à la constitution d'un *staff* personnel du représentant), elle a subi d'entrée un détournement significatif. En effet, une part, variable suivant les formations, de ces assistants parlementaires, travaille à plein temps ou à temps partiel pour les partis, soit que ceux-ci opèrent d'office un « prélèvement », *via* les groupes, soit du fait même du cumul entre fonction parlementaire et fonction de

direction de parti de nombreux élus. Un pourcentage important des « permanents » des partis est composé aujourd'hui d'assistants parlementaires. S'agissant de personnel rémunéré sur le budget des Chambres dans le cadre du fonctionnement de l'institution parlementaire (députés et groupes), cette aide publique indirecte — pourtant essentielle — aux partis respecte donc la lettre, sinon l'esprit, de l'article 4 de la Constitution².

3 / On ne peut en dire autant des projets, désormais inscrits dans le droit positif, d'aide directe aux partis politiques. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 n'y avaient évidemment pas songé et si la première mouture du projet d'article 4 se bornait à envisager, dans la logique d'une méfiance envers les formations politiques, un contrôle de leur gestion, les partis devant « rendre compte annuellement de leurs ressources et de leurs dépenses au Conseil constitutionnel », cette disposition disparut au profit de la formule libérale définitive (« ils se forment et exercent leur activité librement »).

L'idée, lancée en juillet 1974 par le Président Giscard d'Estaing, d'une participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des partis, se heurtait à un problème constitutionnel : comment financer publiquement des associations qui ne relèvent pas de l'ordre constitutionnel mais de la société civile, voire, souvent, ne sont même pas des associations constituées sur la base de la loi de 1901 mais des associations de fait ? Il faudrait donc au préalable que les partis soient dotés d'un statut, et donc d'une personnalité morale, afin qu'ils puissent bénéficier de l'aide de l'Etat. Ce statut ne pouvait être d'ordre constitutionnel, sauf à réviser l'article 4. Il ne pouvait s'inscrire que dans la logique du droit des associations. Mais même dans ce cas, sa constitutionnalité serait douteuse, car la Constitution ne reconnaît que la fonction électorale des partis : tout financement concernant d'autres fonctions (ce qui est le cas des dépenses de fonctionnement) ne peut s'appuyer sur aucune justification ou logique constitutionnelle.

Le débat n'eut pas le loisir de se développer dans un premier temps puisque le souhait giscardien ne fit l'objet d'un projet de loi qu'en septembre 1979, sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement inscrite à la loi de finances, et que ce projet ne fut pas soumis au Parlement du fait d'oppositions multiples (clé de répartition de la manne entre les partis, financement du Parti communiste). Ce n'est qu'en février 1988 que les questions de fond ont été abordées.

2. *Ibid.*

4 / Cette fois encore, c'est à l'initiative du Président de la République que le Gouvernement a élaboré un nouveau projet de loi destiné, selon le vœu du chef de l'Etat, à « assainir les rapports entre l'argent et la politique » (au lendemain d'une série d'affaires de fausses factures impliquant divers partis). Fruit d'un compromis obligé (le Premier ministre a élaboré l'essentiel du projet de loi en concertation avec les chefs des grands partis) entre les partis conservateurs et le Parti socialiste (même si celui-ci, *in fine*, n'a pas voté la loi), la loi précitée du 11 mars 1988 comprend un titre III relatif au financement public des partis et groupements politiques. Dans une norme dont la logique est plutôt anglo-saxonne (l'essentiel y étant consacré au contrôle financier et au remboursement partiel des campagnes électorales législatives et présidentielles de chaque candidat), ce titre introduit une autre logique, celle de l'aide au *fonctionnement* des partis. L'article 7, qui reprend d'abord les dispositions de l'article 4 de la Constitution (« les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement »), y ajoute qu'« ils jouissent de la personnalité morale ». Etant donné que la loi ne dote les partis d'aucun statut, qu'il s'agisse de celui de droit commun (associations déclarées de la loi de 1901) ou de celui dérogatoire des syndicats (statuts déposés mais non déclarés de la loi de 1884), on doit en conclure que la constitution du parti (qui lui donne d'office la personnalité morale) n'est consécutive à aucun fait générateur légal, même le plus ténue (dépôt de statuts) mais à la simple volonté collective de ceux qui s'y réunissent (matérialisée dans un statut non déposé). Nouvelle dérogation à l'article 2 de la loi de 1901 (qui subordonne l'octroi de la personnalité juridique à la déclaration), mais avec moins de condition encore que pour les syndicats, l'article 6 de la loi du 11 mars 1988 montre à quel type de contorsion rédactionnelle les auteurs du projet ont dû se livrer pour faire mine de respecter l'article 4. Paradoxe, la seule accusation d'inconstitutionnalité est venue des rangs du Parti communiste qui a revendiqué une lecture stricte de l'article 4 de la Constitution pour refuser toute espèce de financement public. Mais la faiblesse de sa représentation parlementaire lui a interdit de pouvoir saisir le Conseil constitutionnel (les autres grands partis, y compris le PS malgré ses réserves, se sont bien gardés de le faire)³.

Le financement public n'est d'ailleurs que facultatif puisque la loi utilise le conditionnel (l'article 8 envisage une proposition

3. Cf. l'état de la réglementation des partis après l'entrée en vigueur de la loi de 1988. in M. Fromont, *Quaderni costituzionali*, n° 2, août 1988, p. 249 et s.

conjointe possible des bureaux des deux Chambres adressée au Gouvernement dans le cadre de la préparation de la loi de finances — puisque celui-ci a seul l'initiative en matière budgétaire) et surtout ne concerne pas tous les partis. Alors que le projet de 1979 prenait comme condition une représentation parlementaire d'au moins 30 députés ou 30 sénateurs, la loi de 1988 répartit la dotation entre les partis représentés dans l'une ou l'autre Chambre proportionnellement au nombre de parlementaires : si le texte de 1988 est plus libéral que celui de 1979 (un député ou un sénateur suffit pour ouvrir le droit au financement public), le système choisi crée une double distorsion : du fait du scrutin majoritaire pour l'élection des députés, les partis d'opposition à l'Assemblée sont défavorisés (ce qui explique que le ps ait demandé en vain en février 1988 la répartition proportionnelle sur la base des voix obtenues aux élections législatives), tandis que la surreprésentation des zones rurales pour l'élection des sénateurs favorise les partis modérés (ce qui explique que le ps ait également demandé en vain que la clé de répartition ne se fonde que sur la première Chambre, comme c'est le cas dans les autres Etats qui connaissent un financement public des partis).

Quel sera l'avenir d'un tel système, promis par les socialistes à une réforme partielle en cas de victoire et qui a fait l'objet de mises en garde directes du Conseil constitutionnel (pour ce qui concerne la « transparence » et le plafonnement des ressources des candidats lors des élections présidentielles de 1988, la loi s'étant avérée, ainsi que beaucoup le craignaient — ou l'espéraient — notoirement insuffisante) ? Le fait qu'un rapport sera déposé par le Gouvernement en septembre 1990 sur la mise en œuvre de la loi et que ce rapport ouvrira un débat sur sa révision éventuelle, que l'introduction de la publicité pour les partis politiques n'est interdite que pour les quatre années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, montre bien que le tournant pris en 1988, tout en accentuant l'imbrication (notamment financière) entre partis et Etat, n'en a pas réglé définitivement toutes les modalités ni assumé toutes les conséquences⁴.

4. L'application de la loi a donné lieu à quelques surprises : lors du débat sur la loi de finances, la dotation a fait l'objet d'un amendement : contrairement à la loi, les bureaux des assemblées n'ont pas fait de proposition mais laissé au Gouvernement le soin d'avancer un chiffre : 114 millions soit 3 F environ par électeur. La dotation a été rattachée à la rubrique « charges communes » du ministère des finances. Le Parti communiste, hostile à la loi, a refusé sa part. Quant à la déclaration faite par les parlementaires au bureau de leur assemblée de leur inscription ou rattachement à un parti politique, elle n'a pas été rendue publique (la loi étant muette sur ce point) ; au Sénat, la majorité du groupe de l'Union centriste et une minorité de celui de la gauche démocratique (tirant parti

Par une sorte de fuite en avant, les partis politiques français, une fois assimilé le nouveau régime et notamment la nécessité d'en passer par l'élection présidentielle, n'ont eu de cesse de conquérir un par un tous les rouages institutionnels avant de couronner leur victoire par leur émargement à la loi de finances. Cette victoire institutionnelle n'a pourtant rien changé à leur nature : après 1958 — ou 1974 — comme avant, les partis français relèvent peut-être juridiquement de la société civile ; dans la réalité quotidienne, ils n'en émanent guère, faute d'enracinement social, de lien avec la vie syndicale, associative, économique. Comptant peu d'adhérents (la France est le pays d'Europe occidentale où le taux d'adhésion aux partis est le plus faible) mais beaucoup de notables, petits ou grands, tendus vers la compétition présidentielle comme hier vers la prochaine crise ministérielle, ils ont cru trouver dans les institutions et la manne publique un substitut à leur faiblesse. Sans doute une telle évolution était largement inévitable. Elle a peut-être pérennisé le régime. L'a-t-elle grandi ?

du flou de la notion de « groupement politique ») se sont rattachées à une association *ad hoc* plutôt que de s'affilier à un parti : on peut se demander dans quelle mesure ces fonds, prévus pour aider au fonctionnement des partis, peuvent être utilisés par des associations qui ne disposent pas du moindre appareil. La lecture du *Journal officiel* retraçant les comptes des partis et groupes politiques bénéficiant d'une subvention publique sera intéressante.

RÉSUMÉ. — *La Constitution de 1958, tout en reconnaissant pour la première fois les partis politiques, ne leur concède qu'une fonction électorale, dans une tradition très libérale. Pourtant, si le général de Gaulle a su utiliser la Constitution pour tenir les partis parlementaires à l'écart des institutions, ses successeurs ont accordé une place croissante à des partis adaptés aux mécanismes institutionnels au point de les retourner à leur profit, y compris récemment sur le terrain financier.*