



HAL
open science

Discipline partisane et discipline majoritaire sous la Ve République : le cas du parti socialiste

Damien Lecomte, Frédéric Sawicki

► **To cite this version:**

Damien Lecomte, Frédéric Sawicki. Discipline partisane et discipline majoritaire sous la Ve République : le cas du parti socialiste. Julie Benetti; Anne Levade; Dominique Rousseau. Le droit interne des partis politiques, Mare & Martin, 2017, Institut Des Sciences Juridique Et Philosophique De La Sorbonne, 9782849342787. hal-03977882

HAL Id: hal-03977882

<https://hal.science/hal-03977882v1>

Submitted on 7 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République : le cas du parti socialiste

In Benetti (Julie), Levade (Anne), Rousseau (Dominique), dir., *Le droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, 2017.

Pars Damien Lecomte et Frédéric Sawicki¹

Les partis politiques et les relations de pouvoir au sein des régimes parlementaires sont les deux terrains de recherche et de réflexion que Jean-Claude Colliard a le plus constamment et régulièrement arpentés au cours de sa carrière universitaire, dans ses publications comme dans ses enseignements. Dans l'ouvrage issu de sa thèse², ces deux thématiques se croisent en permanence. Il y démontre que si dans les régimes parlementaires contemporains, le Parlement tend à devenir « le Comité législatif du Cabinet³ », c'est parce que précisément la vie politique, au Parlement – via les groupes parlementaires – comme en dehors de lui, est structurée par de grands partis disciplinés. C'est parce que « la représentation des partis est la règle et la discipline très générale, sous réserve de quelques cas assez rares⁴ » (l'Italie, le Japon, les partis centristes sous la IV^e République) que le « *parlementarisme structuré-stabilisé* » se généralise. C'est bien « parce qu'il est le chef d'un parti qu'un homme devient le chef d'une majorité parlementaire et donc le chef du gouvernement⁵ ».

Selon les régimes parlementaires, le chef de l'exécutif peut ou pas être le leader officiel du parti et/ou du groupe parlementaire. Mais dans tous les cas de figure, il est choisi par lui et seul le soutien de son parti par l'intermédiaire de ses parlementaires disciplinés lui permet d'exercer sa fonction et de mener à bien « sa » politique. Les régimes parlementaires contemporains reposent donc sur une étroite articulation entre gouvernement, parti(s) et groupe(s) parlementaire(s) : le gouvernement existe parce qu'il est soutenu par un parti (ou une coalition de partis) majoritaire(s) dont le bras armé est le (ou les) groupe(s) parlementaire(s) discipliné(s). Pour Jean-Claude Colliard, cette discipline repose en bonne part sur le rôle que les partis jouent dans l'élection des parlementaires qui sont moins élus grâce à leurs ressources personnelles que grâce au capital symbolique collectif que leur délègue leur parti à travers le mécanisme de l'investiture. Les parlementaires ont dès lors un intérêt collectif à faire régner la discipline pour préserver ce capital symbolique commun et chacun d'entre eux a intérêt à se montrer discipliné pour continuer à bénéficier de ce capital collectif.

Concernant la France, l'expression de « comité législatif du Président » apparaît plus adéquate, sauf en cas de cohabitation. Mais cette spécificité tiendrait là encore, selon Jean-Claude Colliard, moins à la Constitution qu'aux partis. Si le Président a pu se substituer au Premier ministre comme chef de la majorité parlementaire sous la V^e République, ce n'est pas à cause de ses prérogatives constitutionnelles ni non plus parce qu'il est élu au suffrage

¹ Damien Lecomte est doctorant en science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Frédéric Sawicki est professeur de science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ils sont tous les deux chercheurs au Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP).

² J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 32-41.

³ *Ibid.*, p. 275.

⁴ *Ibid.*, p. 279.

⁵ *Ibid.*, p. 277.

universel (d'autres présidents ailleurs le sont avec autant de pouvoirs constitutionnels mais avec bien moins d'autorité politique), ce serait comme il le suggère dans un article consacré à Maurice Duverger, « *en raison de la faible structuration des partis en France*⁶ ».

Cette faible structuration aurait donc largement contribué à la présidentialisation de notre régime parlementaire. Si l'on entend par là, absence de contrôle de la direction des partis sur l'action du gouvernement et des groupes parlementaires, cette hypothèse apparaît particulièrement crédible pour les vingt-trois premières années du régime, celles-là même que Jean-Claude Colliard a à l'esprit lorsqu'il rédige sa thèse.

Sous la présidence du général de Gaulle en effet, le parti qui domine la majorité, l'Union pour la nouvelle République (UNR), rebaptisé Union des démocrates pour la Ve République en 1967, puis Union pour la défense de la République (UDR) en 1968, est totalement subordonné à son chef, dès lors qu'il a été créé par ses affidés pour le soutenir et coordonner, tant bien que mal⁷, l'action de ses parlementaires. Le parti gaulliste, faiblement autonome, est d'abord une marque, qui change de dénomination en fonction des circonstances, et un instrument de financement et d'influence qui s'appuie sur les ressources publiques pour faire élire les candidats soutenus par l'Élysée et Matignon. Ses membres reconnaissent le président et les ministres pour leurs porte-parole incontestés et parviennent difficilement à peser sur la composition des gouvernements. Ainsi les gouvernements successifs revendiquent de tenir leur légitimité du seul Président de la République et non pas de l'investiture de l'Assemblée nationale, une situation qui continuera de prévaloir sous la présidence de Georges Pompidou. Refondé en 1976 comme instrument de reconquête du mandat présidentiel, le parti gaulliste, rebaptisé Rassemblement pour la République (RPR), sera également d'emblée conçu et organisé comme une machine au service de son président « candidat naturel » à l'élection présidentielle.

Sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, la majorité est beaucoup plus composite et du coup soumise à de fortes tensions, notamment après le départ de Jacques Chirac de Matignon en 1976. Le président est soutenu par une coalition de partis de notables peu tributaires des ressources partisanses et par une partie seulement des gaullistes. C'est le président qui est l'initiative du regroupement des forces dans le cadre d'une confédération de partis, l'Union pour la démocratie française (UDF) à la veille des élections législatives de 1978. L'UDF est d'abord un instrument de résistance d'une part à la menace de la machine partisane néo-gaulliste, et d'autre part au PS et au PCF alliés autour d'un programme commun de gouvernement depuis 1972 et en pleine croissance électorale. Ce sont les intérêts communs des composantes de la majorité à préserver une certaine unité face à la gauche qui permettent au Président de conserver difficilement son autorité sur la majorité.

⁶ J.-C. Colliard, « Un homme d'intuitions », *Revue internationale de politique comparée*, 17 (1), 2010, p. 20, souligné par nous. Cette idée est développée dans J.-C. Colliard, « The Influence of Political Parties on the Constitution », *French Politics*, vol. 7, n°1, 2009, p. 32-41.

⁷ Annie Collovald a bien montré que la disciplinarisation des parlementaires gaullistes élus en 1958 avait été difficile. Fortement dotés en capitaux sociaux et électifs, souvent hostiles à la politique algérienne du général de Gaulle, leur soumission passe par une « politique de la fidélité » qui s'appuie sur la marginalisation des plus critiques et des plus influents dans les postes de responsabilité gouvernementaux et parlementaires et par une limitation et un étroit contrôle des réunions publiques de l'UNR. L'instauration de la domination charismatique du Général de Gaulle entre 1958 et 1962 s'appuie ainsi « sur une non-institutionnalisation de l'entreprise gaulliste, voire interdit tout usage des instruments habituels de la distinction et de la structuration partisanses ». A. Collovald, « Une politique de la fidélité. La construction du groupe parlementaire UNR (1958-62) », *Politix*, vol. 3, n°10-11, 1990, p. 69. Sur le fonctionnement du parti, l'ouvrage de référence demeure celui de Jean Charlot : *L'Union pour la Nouvelle République. Étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Armand Colin, « Cahiers de la FNSP », 1967.

L'hypothèse de la faible structuration des partis français comme facteur de présidentialisation du régime est cependant plus difficile à admettre concernant le Parti socialiste. À la différence des partis de la droite et du centre, il s'agit d'un parti ancien (il est créé en 1905), doté d'une identité forte, même si sa doctrine a fait l'objet d'une reformulation en 1971, et d'un parti de militants, structuré par des courants, qui se voient attribuer les postes de direction en fonction de leur poids électoral interne. La politique du parti est en conséquence le produit d'un rapport de forces qui débouche sur une ligne démocratiquement définie lors de congrès souvent très compétitifs. La soumission au chef n'y est guère prise en compte. Le parti défend à cet égard clairement le projet d'un retour à une orientation plus parlementaire du régime où le président retrouverait son rôle d'arbitre et le gouvernement, responsable devant le parlement, son rôle de « conduire la politique de la nation⁸ ». Ses statuts affirment également clairement la soumission des parlementaires à la discipline du parti, dont les instances dirigeantes ont une fonction d'arbitrage en cas de conflit et ont théoriquement le dernier mot⁹.

Même si, à la différence du PCF, le PS n'a jamais voulu que le gouvernement soit asservi au programme commun et donc soumis directement aux directions des partis¹⁰, au risque de se mettre sous la coupe des communistes, il soutenait que la politique du gouvernement devait clairement s'inspirer du programme du parti et s'appuyer sur un contrat de majorité négocié préalablement par les directions partisans. Pour éviter que les parlementaires se comportent de façon indisciplinée, des mesures visant à limiter leurs poids au sein des instances dirigeantes du parti et à leur interdire de diriger des fédérations avaient d'ailleurs été adoptées¹¹. L'introduction de la représentation proportionnelle pour les élections législatives devait enfin consacrer le retour au premier plan des partis politiques.

Comment expliquer dès lors que le PS se soit plié aussi facilement à l'autorité présidentielle ? Que François Mitterrand ait été rapidement tenté, après pourtant n'avoir eu de cesse de dénoncer le caractère autocratique du régime depuis 1958, de profiter à plein de sa large victoire pour affirmer sa prééminence, peut aisément se comprendre. Les raisons pour

⁸ Sur le rapport des socialistes aux institutions de 1958 à 1980, l'ouvrage de référence a longtemps été celui d'Olivier Duhamel qui couvre également le PCF, *La gauche et la Ve République*, PUF, 1980. L'ouvrage récent de Gérard Grunberg, *La loi et les prophètes. Les socialistes français et les institutions politiques (1789-2013)* (CNRS Éditions, 2014), centré sur le PS, a le mérite de revenir sur le rapport des socialistes français aux institutions politiques depuis la création de la SFIO et d'aborder la façon dont les socialistes ont appréhendé et se sont adaptés aux institutions de la Ve République depuis leur arrivée au pouvoir en 1981 jusqu'à l'élection de François Hollande.

⁹ L'article 52 des statuts du PS dispose alors que l'activité parlementaire et les votes des parlementaires « relèvent du groupe, du comité directeur et de la convention nationale » et l'article 17 de son règlement intérieur que « tout membre du groupe qui aura rompu l'unité de vote sera déféré aux instances compétentes ». Les statuts en vigueur depuis 2012, ne mentionnent plus la convention nationale (art. 5.4.2), mais prévoient toujours que « Les membres du groupe socialiste au Parlement acceptent les règles internes du parti et se conforment à sa tactique. *En toutes circonstances, ils doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe.* » (art. 5.4.3.).

¹⁰ Olivier Duhamel, commentant la rupture de 1977, note que « les communistes veulent le gouvernement anticipé des partis. Les socialistes veulent un gouvernement détaché des partis. (...) Les socialistes veulent que le programme inspire et que le gouvernement choisisse. » *Ibid.*, p. 412.

¹¹ « Le congrès de Nantes (1977) décida ainsi que la proportion de parlementaires au Comité Directeur, au Bureau Exécutif, et au Secrétariat National ne pouvait dépasser 20 %. Après les élections législatives de 1978 qui ont permis à un certain nombre de responsables politiques d'être élus, le seuil fut relevé à 50 %, la direction du parti tentant simultanément de limiter l'influence du groupe parlementaire sur la vie du parti, sans que le débat politique ne se déplace pour autant de manière décisive vers l'Assemblée nationale. » C. Bachelot, « Être parlementaire à la tête du Parti socialiste, du congrès d'Épinay au congrès de Dijon (1971-2003) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°6, 2006, p. 137-152.

lesquelles le parti et les parlementaires y ont si facilement consenti méritent explication. Après avoir tenté d'éclairer cette question, nous nous demanderons si les débuts du septennat de F. Mitterrand ont créé une situation irréversible ou au moins un chemin de dépendance. Autrement dit, le PS s'est-il totalement dissout dans la définition présidentialisée des institutions de la Ve République ? La réponse à cette question doit être nuancée. L'actuel quinquennat de François Hollande montre en effet que cette soumission est loin d'être intégrale. Il conduit du coup à se demander si la très forte cohérence (stabilité dirait Jean-Claude Colliard) entre gouvernement, groupe parlementaire et parti majoritaire de la période 1981-1986 ne constitue pas plutôt une exception qu'une règle ?. Certes l'indiscipline du groupe parlementaire et du parti socialistes depuis juin 2012 est restée jusqu'ici relativement contenue : le gouvernement n'a pas été renversé, la direction du parti n'a pas basculé dans le camp de ceux qui s'opposent aux orientations majeures de la politique gouvernementale. L'ampleur de l'indiscipline de vote n'en est pas moins inédite sous la Ve République et se paie au prix fort d'un affaiblissement sans précédent du parti majoritaire qui a toutes chances de se retourner contre le président, affaibli au point de ne pas exclure de ne pas se représenter pour un second mandat.

1981-1986 : Sommet de la « pyramide moniste¹² » ?

Les débuts du septennat de François Mitterrand sont souvent analysés comme le moment fondateur de la soumission du PS au présidentielisme. Pour quelles raisons le PS a-t-il alors accepté si facilement de laisser la conduite de la politique au président ? Le regard spécifique que portent les politistes sur les institutions les conduit à récuser tout déterminisme juridique¹³ : il n'y a pas d'effets mécaniques de « l'onction du suffrage universel » et des instruments à la disposition du président (la dissolution, le 49.3, le vote bloqué...). Il s'agit là de ressources que peut, dans certaines conditions politiques, utiliser le président, mais dont il ne peut pas abuser sans risques. La soumission du parti requiert en conséquence d'autres explications.

La faible pression exercée par les dirigeants du parti et du groupe parlementaire socialiste au début du septennat de François Mitterrand s'explique premièrement par le fait que c'est le chef du parti majoritaire qui accède au poste de chef de l'exécutif, ce qui apparaît alors comme une garantie que le programme décidé collectivement sera appliqué dans ses grandes lignes. Le programme présidentiel de François Mitterrand, quoi qu'on en ait dit, est d'ailleurs largement en conformité avec celui du PS¹⁴. Le président peut d'autant plus

¹² Selon l'expression d'O. Duhamel, « 1981 : La Ve achevée », *Pouvoirs*, n°20, 1982, p. 132.

¹³ Cette mise à distance du droit constitutionnel ne revient pas à en nier l'efficacité, mais à ne jamais oublier la marge de jeu dont disposent les acteurs quant à l'usage des instruments juridiques que leur confère leur fonction, une marge de jeu qui dépend étroitement des ressources politiques dont ils disposent. Cette perspective conduit à être attentif au changement permanent qui affecte un même assemblage institutionnel (ici le régime politique de la Ve République), « résultat d'engagements et d'activités hétérogènes, jamais complètement voulu par quiconque non plus que jamais contrôlé par personne » (p. 9) et à sa sédimentation progressive dans les esprits et dans les pratiques. C'est le sens de l'approche politiste des institutions défendue notamment en France par Jacques Lagroye et Bernard Lacroix dans l'ouvrage collectif qu'ils ont dirigé : *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992. Cf. également l'ouvrage récent dirigé par J. Lagroye et M. Offerlé : *Sociologie de l'institution*, Belin, 2010.

¹⁴ Le projet socialiste de 1980 rédigé par Jean-Pierre Chevènement comporte certaines propositions qui ne seront pas reprises par le candidat François Mitterrand, mais le programme de ce dernier en reprend les grandes lignes. Si les observateurs ont eu raison sur le moment de noter que ce sont les 110 propositions qui constituaient « la charte de l'action gouvernementale », selon les mots mêmes du président Mitterrand dans le message qu'il adresse au Parlement le 8 juillet 1981, et pas le programme du parti, la différence entre les deux est ténue. Ce n'est d'ailleurs qu'à partir de 1983 et plus encore 1984, que le président s'écartera de sa ligne économique

facilement envisager mettre en œuvre ses propositions qu'il dispose d'une majorité absolue de députés issus de son parti, un résultat anticipé par bien peu d'acteurs et d'observateurs.

Le président peut en outre compter sur un parti où la discipline constitue une norme forte et ancienne. Cette discipline remonte aux origines de la SFIO. Si elle a régulièrement été soumise à des épreuves sous la IIIe et sous la IVe République (la SFIO connaît deux scissions en 1933 et 1958, une grosse indiscipline en 1954 à propos du vote sur la communauté européenne de défense¹⁵) et si elle est parfois mise à mal après le congrès d'Épinay, certains anciens élus issus de la SFIO acceptant mal la politique d'union de la gauche, le renouvellement des parlementaires, la part importante de membres du courant miterrandiste et de néophytes en leur sein, lesquels ont dû leur ascension à leur fidélité au parti, les succès électoraux et la réactivation du rôle de contrôle du bureau exécutif sur les groupes, ont facilité la disciplinarisation de ceux-ci¹⁶.

Aussi, dès juin 1982, Pierre Avril résume parfaitement le paradoxe du premier septennat de François Mitterrand : « Le retour à l'orthodoxie de la Ve République s'est opéré à travers ce phénomène inédit : un *vrai parti*¹⁷ ». Il souligne combien la soumission des députés à la discipline partisane, qui se traduit d'une part par toute une batterie de sanctions partisans à l'encontre des députés « dissidents » et d'autre part par des dispositions prévoyant l'arbitrage du bureau exécutif en cas de conflit entre le gouvernement et le groupe parlementaire, joue un rôle central dans ce retour à l'orthodoxie après la période mouvementée 1976-1981. Pierre Avril note surtout combien est crucial pour le président le contrôle de l'appareil du parti¹⁸. De fait, grâce à la majorité dont il dispose en son sein, François Mitterrand est parvenu à imposer ses proches à tous les postes clés de la direction du PS (Lionel Jospin) et des groupes parlementaires (Pierre Joxe à l'Assemblée nationale, Claude Estier au Sénat, tous deux compagnons de route de François Mitterrand depuis les années 1960).

initiale en le justifiant par des raisons conjoncturelles. Pour plus de précisions, cf. S. Berstein, « Le programme présidentiel : les 110 propositions », in S. Berstein, P. Milza, J.-L. Bianco, dir., *François Mitterrand. Les années du changement, 1981-1984*, Perrin, 2001, p. 77-90.

¹⁵ Cf. N. Castagnez, *Socialistes en République. Les parlementaires SFIO de la IVe République*, Presses universitaires de Rennes, 2004.

¹⁶ On peut ici citer le témoignage de Pierre Mauroy : « Dans la période qui a suivi Épinay, l'état d'esprit a notoirement évolué. Moi-même, qui étais secrétaire à la coordination, chargé des liaisons entre le parti et le groupe parlementaire, me suis ingénié à faire en sorte que le groupe devienne discipliné, alors qu'il y avait des parlementaires d'origines tout à fait différentes, des clubs, de la CIR, de la SFIO... Mais déjà François Mitterrand était l'armature et ils étaient disciplinés. Je participais tous les mardis à la réunion du groupe parlementaire et le climat politique était brûlant. Certains ne voulaient même pas rentrer à l'Internationale socialiste sous prétexte qu'elle était centriste, sociale-démocrate. Il y avait aussi le débat sur la régionalisation et la décentralisation. Et là, vous aviez le vieux parti socialiste dans ses profondeurs, qui était départementaliste et qui ne voulait pas sortir des limites départementales. Nous, nous étions plutôt régionalistes et voulions la décentralisation. En dépit de ces discussions qui étaient mouvementées, je pouvais dire aux parlementaires : puisque vous n'êtes pas d'accord, demain je saisisrai le bureau exécutif du parti. Et c'était cette instance qui prenait la décision. Dans cette période, ces parlementaires, avec des idées qui allaient pourtant un peu dans tous les sens, ont toujours été cohérents et disciplinés. Cela a été notre grande force. De sorte que, lorsque je suis devenu Premier ministre, le gouvernement a pu s'appuyer, enfin, sur un groupe parlementaire discipliné, et qui a fait appliquer une politique nouvelle. » *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°6, 2006, p. 16.

¹⁷ P. Avril, « Chaque institution a sa place... Le président, le parti et le groupe », *Pouvoirs*, n°20, 1982, p. 115.

¹⁸ « 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 [Pierre Bérégovoy] et du secrétaire général adjoint [Jacques Fournier] de l'Élysée, ainsi que de quatorze membres du Gouvernement, et au bureau exécutif celle du président de l'Assemblée nationale [Louis Mermaz] et du président du groupe [Pierre Joxe] ». *Idem*.

La captation des positions de pouvoir nodales par les proches du président ne se fait pas sans contreparties accordées aux courants minoritaires. Le président a veillé à leur représentation au sein du gouvernement. Il a également nommé à Matignon Pierre Mauroy, puissant dirigeant de la fédération du Nord, député-maire de Lille, ville symbole du socialisme français, qui s'était opposé à lui en se rapprochant de Michel Rocard au congrès de Metz de 1979. Il veille à associer étroitement les dirigeants du parti aux grandes décisions. Il consulte toutes les semaines le premier secrétaire du PS. S'il incite les ministres à aller rendre compte de leur action devant les instances dirigeantes du parti, il ne fait pas pression contre leur interdiction d'y siéger, selon une décision prise lors du congrès de Valence en 1981 pour maintenir l'autonomie du parti¹⁹. Pierre Mauroy tentera d'infléchir cette règle en 1982, mais Lionel Jospin s'y opposera, comme il s'opposera à la volonté de Laurent Fabius de diriger la campagne législative de 1986, là encore avec un arbitrage favorable du président. Le parti n'apparaît donc ni écarté des décisions ni totalement asservi et soumis.

Présenter le premier quinquennat de François Mitterrand comme une subordination totale du parti et du groupe parlementaire est donc quelque peu réducteur²⁰. D'une part, en raison de l'imbrication étroite des hommes et des institutions, d'autre part, parce que le parti conserve son autonomie dans sa sphère (choix des candidats, organisation des campagnes électorales, arbitrage des conflits entre groupe parlementaire et gouvernement) et sa voix propre par l'intermédiaire de ses dirigeants.

1988-1993 : autonomisation du parti et tensions généralisées

La situation qui prévaut entre 1988 et 1993 est intéressante car elle montre que l'affaiblissement de l'autorité du président sur le parti, du fait qu'il n'est pas en situation de se représenter et qu'il ne parvient ni à imposer le chef qu'il souhaite à sa tête ni, dans un premier temps, un premier ministre issu de ses proches, crée une tension permanente entre tous les lieux du pouvoir : l'Élysée, Matignon, le Palais-Bourbon, la rue de Solferino.

S'ensuit un recours massif à l'article 49.3 (à 39 reprises dont 28 fois par le seul gouvernement Rocard entre 1998 et 1991), non seulement en raison du caractère relatif de la majorité, mais aussi parce que le Premier ministre, Michel Rocard, doit faire face à la contestation permanente des députés mitterrandistes encouragés en sous-main par l'Élysée et le président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius. Le groupe parlementaire devient alors une arène parmi d'autres des luttes partisans ; les nominations (désignation du président de groupe, des rapporteurs...), les prises de parole, les amendements sont l'objet d'affrontements permanents au sein du groupe. Cette situation ne s'apaisera guère après le départ de Michel Rocard, les proches de ce dernier n'ayant cessé de prendre leur revanche.

En somme, le pouvoir du président sur la majorité ne s'exerce que tant qu'il conserve le soutien sans faille du parti majoritaire. Si Michel Rocard avait gagné le congrès de Rennes en 1990, F. Mitterrand n'aurait sans doute pas pu s'en débarrasser comme il l'a fait. Mais le fait que Laurent Fabius ne l'ait pas gagné non plus, a considérablement affaibli son autorité, ce qui a débouché sur cette situation totalement incongrue où, en 1994, le président soutient ouvertement la liste conduite par Bernard Tapie au nom du parti radical de gauche contre la liste du PS conduite par Michel Rocard à dessein de l'empêcher de pouvoir se présenter à

¹⁹ Cf. G. Grunberg, *op. cit.*, p. 289.

²⁰ C'est par exemple l'interprétation qu'en fait Jean-Pierre Dubois dans « Le processus décisionnel : le Président, le gouvernement et le Parlement », in S. Berstein et *al.*, *op. cit.*, p. 631-667.

l'élection présidentielle de 1995. Ce conflit chronique entre le président, son parti et sa majorité se paiera par une défaite collective particulièrement cinglante lors des élections législatives de 1993 où seuls 52 députés socialistes sont élus et par un affaiblissement de l'autorité présidentielle.

1997-2002 : Retour à l'ordre ?

La cohabitation qui découle des élections législatives anticipées de 1997 aboutit à un fonctionnement de type pleinement parlementaire du régime : c'est en tant que chef du principal parti de la coalition nouvellement majoritaire que Lionel Jospin est nommé Premier ministre à la faveur de la dissolution décidée par le président Chirac. Il devient ainsi chef du gouvernement avec une feuille de route là encore largement conforme à celle du parti majoritaire, élaborée sous sa direction.

Même si le Premier ministre ne cumule pas sa nouvelle fonction avec celle de premier secrétariat du parti – contrairement par exemple à la pratique du parlementarisme britannique – il dispose d'une légitimité incontestée comme chef de la majorité. C'est lui d'ailleurs qui impose son successeur, François Hollande. Après avoir remporté un bon score comme candidat du PS à la présidentielle de 1995 et l'avoir dirigé jusqu'à la victoire aux législatives, Lionel Jospin en est le candidat incontesté à l'élection présidentielle de 2002.

Pendant cette période, la discipline partisane se renforce ainsi au sein du groupe parlementaire, en raison de la légitimité et de l'autorité du Premier ministre, qui associe là encore étroitement le parti à la politique gouvernementale, dans un contexte d'une part de cohabitation qui impose de resserrer les rangs face au Président de la République, d'autre part de coalition de gauche plurielle dans laquelle les relations sont tendues et où le PS n'a à lui seul pas la majorité absolue.

2012-2017 : le triptyque gouvernement-groupe parlementaire-parti ébranlé ?

Par comparaison, le quinquennat de François Hollande connaît une situation inédite du point de vue de la discipline partisane : le président est en effet confronté à un affaiblissement de la discipline partisane sans précédent depuis les débuts de la V^e République. Dès les premiers mois du quinquennat, plusieurs scrutins à l'Assemblée nationale donnent lieu à des votes divergents en nombre important au sein du groupe socialiste, sur des projets majeurs, tels la ratification du pacte budgétaire européen – avec près de vingt votes contre et une dizaine d'abstentions – et la transcription législative de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 – avec une quarantaine de défections, essentiellement des abstentions.

De telles indisciplines se sont déjà produites sous de précédents gouvernements, à droite et à gauche et notamment lors du précédent quinquennat²¹. Mais elles prennent, après les élections municipales de mars 2014 et la nomination de Manuel Valls comme Premier ministre, une ampleur nouvelle, autant par leur nombre que par les scrutins concernés. En effet, au cours de l'année 2014, entre une trentaine et une quarantaine de députés socialistes s'abstiennent sur les votes des lois budgétaires et même sur le vote de confiance au deuxième gouvernement Valls. Sur des scrutins qui, traditionnellement, sont réputés marquer la limite entre la majorité et l'opposition, ces abstentions massives ne laissent au gouvernement qu'une majorité relative de suffrages.

²¹ J.-F. Godbout et M. Foucault, « French Legislative Voting in the Fifth Republic », *French Politics*, vol. 11, n°4, 2013, p. 307-331.

C'est également la menace de plusieurs députés socialistes de voter contre la loi « croissance et activités » défendue par le ministre de l'Économie Emmanuel Macron – pouvant transformer ainsi la majorité relative du gouvernement en mise en minorité – qui conduit le Premier ministre à faire usage de l'article 49.3 pour la faire adopter sans vote, les « frondeurs » se refusant à aller jusqu'à mêler leurs voix à la droite pour renverser le gouvernement. Cette arme n'est ainsi pas utilisée dans un contexte de majorité relative – comme entre 1988 et 1993 – ni pour mettre fin à l'obstruction de l'opposition – comme ses dernières utilisations entre 2002 et 2007 – mais bien contre une partie de la majorité pourtant absolue à l'origine de la législature.

Ces indisciplines de vote sont par ailleurs concertées : un véritable mouvement interne de contestation au sein du groupe socialiste voit le jour, dont les membres se rencontrent régulièrement et tiennent même des réunions hebdomadaires avant la réunion plénière du groupe. C'est de ce mouvement et de ces convergences nés au sein du groupe parlementaire que se constitue une motion alternative à la direction sortante, à l'occasion du Congrès du PS en juin 2015, recueillant 30 % des suffrages militants.

Si ce mouvement de « fronde » s'essouffle à l'automne 2015 lors des délibérations budgétaires – moins d'une vingtaine de députés socialistes continuent de refuser de voter les budgets de l'État et de la Sécurité sociale – le projet de loi constitutionnelle dit de « protection de la Nation » déposé le 23 décembre 2015 consécutivement aux attentats du 13 novembre, visant à inscrire dans la Constitution le régime d'exception de l'état d'urgence et la déchéance de nationalité pour les terroristes condamnés, provoque des divisions sans précédent au sein du groupe socialiste. Lors de son adoption par scrutin solennel le 10 février 2016, si 165 députés socialistes votent pour, 119 refusent de le soutenir (83 en votant contre, 36 en s'abstenant).

Éléments d'explication : liens distendus entre le Président et le parti majoritaire

Pourquoi un tel affaiblissement de la discipline partisane au sein du parti majoritaire ? Plusieurs conditions précédemment évoquées permettant la cohérence au sein du triptyque que forment l'exécutif, le parti majoritaire et son groupe parlementaire ne sont pas réunies. En premier lieu, pour la première fois, le chef de l'exécutif n'est pas le chef sortant du parti majoritaire. Si François Hollande a été premier secrétaire du PS jusqu'en 2008, il est choisi comme candidat en octobre 2011 contre la première secrétaire en place, par un collège électoral qui dépasse largement le cercle des militants du parti, à l'occasion d'une « primaire ouverte ». Lors de la campagne des primaires puis lors de la campagne présidentielle, il se distancierait sur de nombreux points des orientations programmatiques de son parti, mais aussi des accords passés avec Europe Ecologie-Les Verts.

Malgré ses plus de dix années à la tête du parti à gérer les équilibres entre différents courants, il ne dispose pas en son sein d'un courant fort le soutenant. Si un de ses proches, Bruno Le Roux, accède à la présidence du groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, celui-ci n'a qu'une autorité relative. Faute de disposer d'hommes de confiance au sein du parti, le président choisit de soutenir un homme disposant de peu d'autorité pour le diriger. Il donne ainsi sa préférence à Harlem Désir plutôt qu'à Jean-Christophe Cambadélis, pourtant soutenu par les deux leaders de la motion majoritaire (le premier ministre Jean-Marc Ayrault et la première secrétaire sortante Martine Aubry), mais jugé moins contrôlable.

Deuxièmement, à la différence des périodes 1981-1986 et 1997-2002, le chef de l'exécutif va s'écarter dès le début de son quinquennat, de son programme présidentiel, notamment en ratifiant en l'état le pacte budgétaire européen et en faisant le choix d'une politique de l'offre se traduisant par des dépenses budgétaires massives en faveur des entreprises et des assouplissements du droit du travail. Ce tournant, qui s'accélère début 2014 et est confirmée par la nomination de Manuel Valls à Matignon, est décidé en-dehors du parti et des parlementaires, lesquels sont mis devant le fait accompli.

Si ce tournant politique est de nature à susciter le mécontentement d'un nombre croissant de députés socialistes, il est aggravé par les très lourdes défaites électorales subies par le PS lors des élections municipales, européennes, sénatoriales, départementales et régionales, défaites qui confirment l'impopularité du Président et du gouvernement telle que mesurée par les sondages. Les députés socialistes sont ainsi confrontés à des défaites électorales causées par une politique différente de celles qu'ils avaient défendue et qui est décidée sans eux.

La nomination de Manuel Valls comme Premier ministre constitue la troisième cause de la fragilisation de la majorité. Elle est à la fois le signe de l'affaiblissement du Président et de son désintérêt pour les équilibres internes du parti. À rebours de la pratique habituellement constatée sous la Ve République²², selon laquelle les premiers ministres de deuxième partie de mandat sont des proches du président qui ne risquent pas de lui faire de l'ombre en vue de sa réélection, le Président nomme ainsi, sous la contrainte des événements, un ministre qui bénéficie d'une popularité supérieure à la sienne dans l'opinion et qui constitue de fait un rival potentiel, mais qui n'a pas de base solide dans le parti et le groupe parlementaire. Représentant de la « petite aile droite » du PS au sein duquel il n'a jamais cherché à se compter autour d'une motion et où il ne dispose donc d'aucun courant fort pour le soutenir, M. Valls ne peut pas non plus se targuer, comme Arnaud Montebourg, d'un réel soutien parmi les sympathisants du PS, puisqu'il est le candidat socialiste qui a réalisé le plus faible score lors des primaires de l'automne 2011 (5,63%).

Dissonances entre le parti, le groupe et le gouvernement

Le président ne se désintéresse toutefois pas totalement de son parti. Devant l'effacement du PS, qui se vide de ses militants en même temps qu'il perd les élections, le il est revenu sur son choix initial en exfiltrant le premier secrétaire au gouvernement, pour permettre finalement à Jean-Christophe Cambadélis d'accéder à ce poste au lendemain des élections municipales de 2014. Celui-ci tente de remobiliser les militants autour de débats internes sur l'identité socialiste – mais en veillant à ne pas mettre en question la politique du gouvernement – et de redonner au parti une parole plus proactive et autonome.

Le risque est envisagé que les « frondeurs » parviennent à prendre le contrôle du parti à l'occasion du congrès de Poitiers de juin 2015, ce qui aurait créé une situation inédite où la ligne du parti majoritaire serait apparue en contradiction avec la politique du gouvernement. La question aurait d'ailleurs été de savoir, dans ce cas-là, si une direction « frondeuse » élue par les militants serait parvenue à faire respecter ses positions par des députés qui, dans leur grande majorité, ont apporté leur soutien à la direction sortante : le groupe parlementaire aurait alors été tiraillé entre sa discipline envers le parti et sa discipline envers le gouvernement.

²² D. Damamme, « Le “service” du Premier ministre. Pour une analyse des conventions constitutionnelles », in B. Lacroix, J. Lagroye (dir.), *Le président de la République*, op. cit., p. 195-222.

Ces questions restent sans objet puisque ce cas de figure inédit ne s'est pas produit. Le premier secrétaire est parvenu à réaliser une alliance large allant du gouvernement à un certain nombre de « frondeurs » autour d'une motion réaffirmant tout à la fois une ligne politique se rapprochant des revendications traditionnelles du PS²³ tout en réaffirmant le principe de solidarité avec le gouvernement.

Cette stratégie du premier secrétaire a permis de trouver une majorité confortable dans le parti, mais a créé également une véritable dissonance entre les positions exprimées par le PS et la politique gouvernementale soutenue par son groupe parlementaire. En effet, les revendications exprimées que les orientations du parti soient l'inspiration et la référence de l'action des députés – le groupe étant décrit comme la « courroie de transmission » naturelle du parti dans la motion Cambadélis²⁴ – se sont heurtées *in fine* à un principe jugé indépassable de solidarité avec le gouvernement, révélant la contradiction intrinsèque entre l'affirmation de l'autonomie du parti et le soutien apparemment inconditionnel à la politique gouvernementale.

Cette contradiction s'est observée à plusieurs reprises. Ainsi à l'occasion de la loi « croissance et activités », le mémorandum adopté par le PS en décembre 2014 et dressant un certain nombre de propositions, notamment sur la question du travail le dimanche, n'a aucunement été pris en compte dans les débats parlementaires et la position du parti n'amême pas été défendue en séance – ce qui constitue alors un des arguments majeurs des « frondeurs » pour annoncer leur refus de voter cette loi. Après le Congrès de Poitiers, la direction du PS a adopté à une quasi-unanimité – moins les proches du Premier ministre – un document réclamant de fortes inflexions de la politique budgétaire, conformément au texte de la motion majoritaire. Mais devant la volonté réaffirmée du Premier ministre de maintenir le cap, le premier secrétaire a expliqué se placer dans une démarche de négociation avec l'exécutif, au bout de laquelle la solidarité doit rester la règle – donnant ainsi par avance le dernier mot au gouvernement. De fait, les lois budgétaires adoptées à l'automne 2015 n'ont traduit en rien les inflexions demandées par le parti. Seul un amendement de réduction dégressive de la CSG, porté par l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault et une majorité de députés socialistes parmi lesquels les « frondeurs », a été adopté en séance, sans le soutien du gouvernement et contre la direction du groupe, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel.

La dissonance entre le parti et le gouvernement a pris une ampleur plus grande avec le projet de révision constitutionnelle de décembre 2015. Son article 2, prévoyant d'inscrire dans la Constitution la possibilité de déchoir de sa nationalité un Français condamné pour terrorisme et détenant une autre nationalité, a été abondamment critiqué par de nombreux députés socialistes – bien au-delà des habituels « frondeurs » et y compris par des fidèles de longue date de François Hollande – dont Jean-Christophe Cambadélis lui-même.

Si le bureau national du parti n'a pas pris de position explicite sur le projet de loi constitutionnelle, il a fixé le 18 janvier 2016 plusieurs « bornes », comprenant d'une part le

²³ La « motion A : Le renouveau socialiste », présentée par Jean-Christophe Cambadélis, défend notamment un ciblage des dépenses en faveur des entreprises sur l'emploi et l'investissement, une réforme fiscale passant par une réduction dégressive de la CSG et s'oppose à toute extension du travail le dimanche.

²⁴ Dans son paragraphe III-4 intitulé « Les orientations de notre congrès devront avoir prise sur le cours du quinquennat », où l'on peut lire que « les grands textes de loi devront systématiquement donner lieu à un débat avec vote au Conseil national. »

refus d'inégalités entre les Français selon qu'ils aient ou non une autre nationalité et d'autre part le refus de rendre possible la création d'apatrides. Le gouvernement a consenti à retirer de l'article 2 la mention des Français ayant une autre nationalité, mais le texte finalement voté le 10 février prévoit toujours la déchéance de nationalité pour les Français de naissance, impliquant inévitablement de franchir l'une ou l'autre des deux bornes fixés par le parti, en fonction du contenu de la loi d'application. Une nouvelle fois, les députés PS – et le premier secrétaire lui-même – ont majoritairement voté une mesure contraire à la position adoptée par le parti, pour soutenir le gouvernement et le chef de l'État.

Tout se passe comme si en postulant par avance son soutien au Président de la République et à son gouvernement, la direction du parti donnait *de facto* au duo exécutif le dernier mot dans la définition de la ligne politique mise en œuvre avec discipline par le groupe parlementaire.

Un gouvernement dominant au prix d'un groupe divisé et d'un parti affaibli

Ces événements fournissent un éclairage intéressant sur l'articulation entre parti, groupe et gouvernement. Le groupe parlementaire est censé être l'organe de représentation et d'action parlementaire d'un parti et donc, lorsqu'il est discipliné, exprimer les positions de ce parti : au PS, comme on l'a relevé, la subordination des parlementaires au parti est affirmée explicitement dans ses statuts qui imposent la discipline de vote. Les députés devant leur élection à l'investiture du parti, ils doivent pour porter sa voix au Parlement.

Or, sous le quinquennat de François Hollande, les relations distendues du Président avec le parti majoritaire et la mise à l'écart de ce dernier dans la définition des orientations de la politique gouvernementale, tout comme la non-prise en compte de ses échecs électoraux, ont considérablement fragilisé la « pyramide moniste ». Le PS se trouve ainsi confronté à une politique gouvernementale décidée en-dehors de lui, en décalage avec ses orientations programmatiques et ses principes fondamentaux et dont l'impopularité, en particulier dans son propre électorat, se traduit par des reculs électoraux considérables. Sa direction, sous Harlem Désir, est restée la plupart du temps inactive et inaudible, se contentant de relayer passivement la communication gouvernementale. Avec Jean-Christophe Cambadélis à sa tête, le parti a tenté discrètement d'avoir une parole propre, mais sans pour autant remettre en question ouvertement la politique gouvernementale et encore moins lui imposer ses revendications au Parlement.

Dans ces conditions, le groupe parlementaire a connu une relative autonomisation, en devenant le lieu d'expression privilégié des différents courants et sensibilités internes du parti et donc un espace de débats et de confrontations. Les « frondeurs » revendiquent ainsi leur indiscipline au Parlement au nom d'une fidélité avec le programme présidentiel et le programme du parti dont s'éloigne la politique gouvernementale, et ont réclamé avec insistance que les orientations adoptées par le PS sous la direction de Jean-Christophe Cambadélis se traduisent concrètement dans l'action gouvernementale.

Les discours et actions des socialistes « frondeurs » dessinent ainsi la possibilité d'un parti majoritaire à l'Assemblée nationale qui, après avoir soutenu l'élection d'un Président, constaterait que celui-ci s'éloigne de ses orientations initiales, déciderait d'assumer cette rupture et ce désaccord, et mettrait en œuvre ses exigences de réorientation par les votes de ses parlementaires, quitte à entrer dans une cohabitation d'un genre nouveau avec un chef de l'État qu'il ne reconnaîtrait plus comme le chef de la majorité parlementaire.

Cette hypothèse n'est cependant pas advenue. La « fronde » est restée contenue et n'a pas changé le cours de la politique gouvernementale : une grande majorité de parlementaires socialistes continuent de reconnaître le Président de la République comme leur chef et de soutenir l'action de son gouvernement. La direction du parti, confortée par le vote des militants, s'autorise certes désormais une parole relativement autonome et peut aller jusqu'à exprimer des propositions qui lui soient propres, mais affirme dans le même temps sa fidélité indéfectible à l'exécutif. Un fonctionnement résumé en une formule par son premier secrétaire : « le parti propose et le gouvernement dispose ». On peut donc observer en ce sens que l'édifice « tient » toujours et que le gouvernement conserve jusqu'à présent les moyens de sa politique.

Cette discipline persistante de la direction du parti et d'une majorité des parlementaires tient sans doute moins à la crainte, peu probable, de la dissolution qu'à celle d'une crise politique inédite que provoquerait une rupture franche entre un parti majoritaire et le chef de l'État dont il a soutenu l'élection. Mais si la « pyramide moniste » tient, elle tient mal et sa préservation se paie au prix très fort pour le gouvernement, dont la popularité est parmi les plus basses de la Ve République, pour le parti et pour le groupe parlementaire. Ce dernier ne parvient en effet pas à réguler ses dissensions internes : la « fronde », si elle s'est réduite dans les votes finaux sur les lois budgétaires au second semestre 2015, s'est désormais banalisée. Surtout, la contestation s'est considérablement élargie, incluant même des députés « légitimistes », à l'occasion de la révision constitutionnelle, portant fortement atteinte à sa cohésion. Le groupe devient ainsi un lieu d'affrontement qui reflète les contradictions entre les orientations programmatiques du parti et la politique gouvernementale. Quant au parti, le profond affaiblissement du PS se constate tant par la perte des élections intermédiaires que par l'hémorragie de ses effectifs²⁵ : les militants, confrontés à une politique différente de celle qu'ils avaient soutenue et qui se heurtent à ces échecs électoraux, constatent l'impuissance de leur parti à peser sur la politique gouvernementale, soit qu'il reste inaudible et inactif sous Harlem Désir, soit, sous Jean-Christophe Cambadélis, que les choix qu'il exprime ne se traduisent pas dans l'action du groupe parlementaire et donc du gouvernement, d'où des départs massifs d'adhérents qui démissionnent ou ne renouvellent pas leur adhésion.

L'embarras causé au sein du PS²⁶ et du gouvernement par l'appel en faveur d'une élection primaire à gauche pour désigner un candidat commun à l'élection présidentielle, sur le modèle de celle de 2011, lancé par des intellectuels en janvier 2016 illustre l'affaiblissement sans précédent du président. Une décision du PS de désigner son candidat à la présidentielle au travers d'une primaire ouverte, conformément à ses statuts qui ne prévoient pas de dérogation pour un Président sortant, représenterait à la fois une remise en cause de la légitimité institutionnelle de François Hollande à être investi une seconde fois par son parti et un acte d'autonomie d'autorité du parti à l'égard du pouvoir exécutif, après avoir renoncé à cette autonomie pendant le quinquennat.

Au-delà de l'exemple de ce quinquennat encore inachevé, on peut faire l'hypothèse que la réduction du mandat présidentiel à cinq ans et la primauté donnée à l'élection

²⁵ Pour un bilan de l'état du PS après les élections départementales de 2015, on se permet de renvoyer à F. Sawicki, « Un parti en ordre de bataille mais sans bataillons », *Esprit*, juillet 2015, p. 75-82.

²⁶ Bien que prudente, la direction du parti n'a pas écarté l'idée et s'est affirmée prête à envisager la co-organisation d'une telle primaire avec d'autres partis de gauche, dont les modalités et le calendrier restent encore très incertains. Quant au président de la République, à la différence du premier ministre, il n'en n'a pas écarté la possibilité.

présidentielle sur les élections législatives votées en 2000, a fragilisé la pyramide moniste. En renforçant la centralité de l'élection présidentielle dans la compétition politique et en indexant les chances de réélection des députés de la majorité sur la cote de popularité du président, cette nouvelle configuration a multiplié les risques de dissonances entre le gouvernement, le groupe parlementaire et le parti. Si la discipline partisane repose non plus seulement sur la dépendance des parlementaires vis-à-vis du capital symbolique collectif du parti mais sur la cote de popularité du Président, l'incitation à la discipline ne peut que s'affaiblir dès lors que ce capital se déprécie. Plus le Président mène une politique qui s'écarte de la ligne de son parti, plus il s'expose alors à la critique des parlementaires. Plutôt, comme on le pense souvent, que d'avoir renforcé la présidentialisation du régime, on peut se demander si le quinquennat, au bout du compte, n'impose pas que le président soit le plus possible en symbiose avec son parti et son groupe parlementaire, ce qui, par contre-coup, contribuerait à revaloriser le rôle du premier ministre. Faute d'avoir intégré ses nouvelles règles du jeu, François Hollande, risque de le payer, par sa non-réélection.

Achevé le 24 février 2016.