

LA V^e RÉPUBLIQUE : QUEL CONSENSUS ?

Philippe Raynaud

Université Panthéon Assas

Ouvrage à paraître : *L'esprit de la V^e République. L'histoire, le régime, le système*, Paris, Perrin, 2017.

Née en 1958 suite aux menaces sur la paix civile que faisait peser la situation en Algérie, la V^e République a instauré un exécutif fort et, plus particulièrement, affirmé la place du Président de la République au sein des institutions, affirmation renforcée dans l'exercice du pouvoir par la personnalité du général de Gaulle. Si la réforme constitutionnelle de 1962 concernant l'élection au suffrage universel du chef de l'État a paru consacrer le lien direct entre ce dernier et le peuple, la nécessité de s'appuyer sur un grand parti pour être élu et pouvoir gouverner a conduit au déclin de la république mi-plébiscitaire, mi-parlementaire des premières années, et l'échec du référendum de 1969 en a marqué le terme. L'alternance politique de 1981 et la pratique présidentielle de François Mitterrand conforme à l'esprit des institutions vont conduire à un large consensus autour de la V^e République. Mais, depuis le début des années 2000, elle est en butte à la défiance accrue des citoyens.

C. F.

De l'avis général, la démocratie française vit aujourd'hui une période difficile, qui se traduit par une insatisfaction profonde des citoyens et par un manque de confiance assez général dans les institutions et dans le personnel politique. Cet état est déjà trop ancien pour que l'on puisse parler d'une crise, et les principaux symptômes en sont bien connus. Il se caractérise par un décalage profond entre ce que proposent les « partis de gouvernement » et ce que souhaitent les électeurs : la rupture est apparue au grand jour avec le référendum raté de 2005 sur le projet de Constitution européenne et elle a trouvé une expression avec l'installation durable dans le champ politique d'un parti « antisystème » qui n'est probablement pas assez puissant pour parvenir au pouvoir, mais qui l'est suffisamment pour peser sur le résultat final des élections et pour ébranler à la fois la légitimité des gouvernants et celle de l'opposition. Par beaucoup d'aspects, cette situation n'est pas propre à la France, comme le montre la montée générale de courants « populistes » qui s'appuient notamment sur les insatisfactions provoquées par la mondialisation, mais elle présente des aspects particuliers dans un pays où, si la « République » fait l'objet d'un consensus quasi

unanime, la Constitution n'a jamais eu une autorité morale comparable à celle de la Constitution américaine ou de la Loi fondamentale allemande.

Le moment où la légitimité de notre régime politique fut à son zénith est sans doute celui de la réélection de François Mitterrand en 1988 : le grand adversaire du général de Gaulle avait montré que la V^e République pouvait survivre successivement à l'alternance et à la « cohabitation » du président avec une majorité hostile, et sa conception de la présidence restait pour l'essentiel la même que celle de ses prédécesseurs pour ce qui concerne les relations entre les deux « têtes » de l'exécutif. On pouvait toujours discuter des réformes possibles de « la » Constitution, personne ne demandait sérieusement un changement « de » Constitution. Depuis quelques années, au contraire, il n'est pas certain que le consensus en faveur de la V^e République soit aussi fort et on a même vu se développer à gauche un courant favorable à l'établissement d'une incertaine « VI^e République ». On a surtout assisté, des deux côtés du spectre politique, à des comportements qui semblent manifester une compréhension assez

curieuse de la logique des institutions : un président de la République fait en sorte de rendre une loi inapplicable après l'avoir promulguée (2006), des ministres contestent ouvertement la politique de leur gouvernement sans démissionner, des parlementaires de la majorité qui refusent la logique du 49.3 vont jusqu'à déposer une motion de censure à un moment où leur défaite serait certaine.

Tout cela montre sans doute que la V^e République, dont son fondateur attendait le dépassement définitif de la crise ouverte en 1789, n'est finalement pas la forme enfin trouvée » de la démocratie française, mais cela n'empêche pas que, dans ses traits essentiels – y compris les plus discutables –, elle demeure le cadre naturel de la vie politique, comme l'atteste notamment le fait que l'élection présidentielle reste le moment décisif de la vie politique française. Celle-ci manifeste la permanence d'un imaginaire « présidentieliste », présent jusque chez les procureurs les plus véhéments du « système » qui, de Marine Le Pen à Jean-Luc Mélenchon, ont tous une stratégie essentiellement présidentielle. Le cas le plus frappant est sans doute ici celui d'Emmanuel Macron qui, tout en se présentant comme un candidat proche des gens, en appelle à la composante monarchique de la V^e République pour réclamer un pouvoir qui sache être « jupitérien⁽¹⁾ ». De la même manière, il est très remarquable que, alors même que le système partisan né dans les années 1980 est manifestement en crise et que les distorsions produites par le système électoral sont de plus en plus fortes, les stratégies « centristes » butent sur la permanence du clivage gauche/droite, comme l'ont montré l'échec d'Alain Juppé à la primaire de la droite et celui de Manuel Valls à la primaire de la gauche, avec pour effet notable que la question du changement de mode de scrutin par l'introduction d'une certaine dose de proportionnelle ne semble pas être à l'ordre du jour de la prochaine élection. Le prestige du régime est assez bas, le « président normal » a au moins autant déçu que l'« hyperprésident », mais la V^e République reste ce qu'elle est depuis 1962 : un système dominé par deux lois électorales qui établissent l'élection au suffrage universel d'un président potentiellement hégémonique et la prédominance d'un système majoritaire à deux tours dans les principaux scrutins. La question est donc de comprendre les raisons de cette stabilité, qui a survécu à des changements profonds du régime établi en 1962.

(1) Emmanuel Macron, interview à *Challenges.fr*, 16 octobre 2016. Voir aussi son interview dans *Le 1*, n° 64, 8 juillet 2015.

La formation de la République présidentielle

La Constitution de 1958 a été adoptée par référendum avec une majorité très large qui faisait oublier les circonstances troublées ayant permis sa naissance. Elle avait d'ailleurs été élaborée dans des conditions telles que sa légitimité républicaine ne puisse être mise en doute, puisque la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 prévoyait que le projet devait impérativement obéir aux grands principes de la tradition républicaine et garantir « le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la déclaration à laquelle il se réfère ». On peut cependant estimer que l'accord très général dont elle bénéficiait de la part des électeurs et de la grande majorité des hommes politiques portait moins sur le régime lui-même que sur ce qu'il rendait possible : le peuple français faisait confiance à de Gaulle pour surmonter la crise algérienne et la classe politique acceptait de « jouer le jeu » parce que la Constitution reprenait l'héritage juridique et politique des républiques précédentes et, surtout, parce que la plupart des analystes estimaient que le nouveau régime, qui semblait échapper aux classifications courantes du droit constitutionnel, ne survivrait probablement pas à son fondateur. Le « consensus » dont jouit la V^e République à ses débuts est donc à la fois très large et relativement précaire. Le nouveau régime est massivement accepté parce qu'il a permis de rétablir la paix civile et parce qu'il rend possibles des réformes modernisatrices que les républiques précédentes avaient été incapables de réaliser, en s'appuyant à la fois sur des courants réformateurs déjà anciens et sur de nouvelles élites dynamiques qui supplantent peu à peu la vieille classe parlementaire. Mais ce soutien populaire, marqué par le succès répété des référendums qui servent notamment à légitimer l'évolution de la politique algérienne, s'accompagne en fait d'une certaine passivité politique des Français qui est la rançon naturelle de la légitimité charismatique du Général.

La réforme constitutionnelle de 1962

Celui-ci était d'ailleurs parfaitement conscient du fait que le problème majeur du nouveau régime était celui de sa durée et c'est pour cela qu'il a pris le risque d'une crise majeure pour faire adopter en 1962 l'élection du président de la République au suffrage universel. Le but principal de cette réforme décisive n'était pas de garantir sa propre réélection ni même de réaffirmer son

autorité par un nouveau référendum mais de pallier les faiblesses de ses successeurs qui, quelles que fussent leurs qualités, ne bénéficieraient pas de la légitimité à la fois « historique » et charismatique qui était la sienne. La réforme de 1962 permettait aussi de trancher au bénéfice du président les ambiguïtés d'un texte formellement « orléaniste », dans lequel la légitimité quasi monarchique du chef de l'État était contrebalancée par celle, parlementaire et « démocratique », du Premier ministre. Comme le notait déjà Maurice Duverger dans un article paru au tout début de la V^e République, la contradiction ne pourrait être surmontée que par « l'élection directe du président », qui assurerait un choix national clair, « de telle sorte que la légitimité du chef de l'État serait plus forte, en un certain sens, que celle des parlementaires⁽²⁾ ». Celui-ci considérait néanmoins cette évolution comme « dangereuse » et au demeurant peu probable et il pensait donc que, une fois le Général « revenu dans son village », le régime évoluerait tout naturellement vers un « régime parlementaire classique⁽³⁾ ».

La crise fut d'autant plus violente que la procédure adoptée, qui recourait à l'article 11 de la Constitution pour contourner la voie « normale » de l'article 89⁽⁴⁾, était d'une constitutionnalité douteuse qui fut relevée par la grande majorité des professeurs de droit et par le Conseil d'État. La victoire de de Gaulle n'en fut que plus éclatante, mais elle marquait clairement que le soutien populaire dont il bénéficiait s'accompagnait d'une méfiance accrue dans la classe politique et dans la majorité de l'opinion éclairée. Elle déboucha sur un changement profond du régime, car elle entraîna en fait, au rebours des intentions de son initiateur, un déclin de la légitimité charismatique du président qui cessait d'être l'homme de la nation pour apparaître peu à peu comme le leader d'une coalition majoritaire et, de fait, partisane. Mais elle fut aussi à l'origine du ralliement progressif au régime de la grande majorité des forces politiques.

(2) Duverger M. (1990), « Les institutions de la V^e République » [reprod. fac-similé] in *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la Revue française de science politique en 1959*, rééd. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 114.

(3) *Id.*, *ibid.*, p. 113.

(4) L'article 89 aurait laissé à chacune des deux chambres la possibilité de bloquer le processus de révision avant qu'on arrive au référendum.

L'élection présidentielle de 1965

Rétrospectivement, l'élection présidentielle de 1965 marque l'acceptation définitive de la V^e République, puisque tous les grands courants politiques ont de fait accepté la réforme de 1962, mais elle est également au départ d'une transformation majeure du régime, qui conduit au déclin de la république mi-plébiscitaire, mi-parlementaire de 1958 au bénéfice d'un système nouveau fondé sur une logique clairement majoritaire. La réforme avait été faite pour limiter le risque d'un retour au « régime des partis », mais elle leur donne finalement une puissance nouvelle car aucun candidat ne peut être élu sans l'appui d'un grand parti, et aucun président ne peut dominer le pouvoir exécutif sans le soutien d'une coalition partisane majoritaire. Dans ce contexte, le scrutin majoritaire à deux tours conduit assez naturellement à ce que Maurice Duverger appela le « quadrille bipolaire » dans lequel s'affrontent deux coalitions formées l'une et l'autre autour de deux partis et séparées selon l'axe gauche/droite. Dans l'immédiat, ce système partisan fut favorable aux « gaullistes » car il contraignait le centre à renoncer à une existence indépendante tout en poussant les socialistes à une alliance avec le Parti communiste qui ne manquait pas d'effrayer les électeurs modérés.

La réélection du général de Gaulle, avec un score au premier tour (45 %) qui ferait pâlir d'envie les candidats d'aujourd'hui, était en fait un semi-échec : le président était certes l'élu d'une majorité très large, mais il ne pouvait plus aussi facilement fonder son action sur un dialogue direct avec la nation. La très faible victoire gaulliste aux élections législatives de 1967, suivie de la crise de mai-juin 1968, devait largement confirmer cette transformation jusqu'alors silencieuse de la V^e République.

Législatives de 1968 et référendum de 1969 : la fin de la « première » V^e République

Les « événements » semblaient avoir montré que, malgré ses succès, le régime était incapable de surmonter les divisions de la société française, mais la victoire éclatante des gaullistes et de leurs alliés aux législatives du mois de juin suffisait à réaffirmer la légitimité du pouvoir incarné par et dans le général de Gaulle. Cette victoire parlementaire cachait en fait une défaite politique majeure pour ce qui concernait la logique de la V^e République. La réaction spontanée de de Gaulle pour sortir de la crise avait été de pro-

poser un nouveau référendum sur la « participation » qui aurait permis à la fois de répondre au défi de « civilisation » posé par les nouveaux mouvements sociaux et de réaffirmer l'autorité du président en lui confiant de nouvelles tâches réformatrices. Ce projet devait permettre de revenir au mode de gouvernement en vigueur dans les années qui avaient suivi 1958, et son abandon rapide marque en fait la fin de ce qu'on pourrait appeler la « première » V^e République, qui coïncide d'ailleurs avec l'échec des grands adversaires historiques de de Gaulle, Pierre Mendès-France et François Mitterrand, qui avaient cru à une chute imminente du régime après l'annonce du référendum. La crise fut brillamment résolue grâce à la dissolution de l'Assemblée nationale, proposée par Georges Pompidou. Les élections de juin furent apparemment un triomphe, mais celui-ci marquait clairement que la légitimité du président comme chef de l'exécutif passait par une victoire parlementaire ; de Gaulle tenta de rejouer la partie avec le référendum en 1969, et sa défaite mit fin aux incertitudes en provoquant sa démission.

L'élection présidentielle qui suivit se traduisit par l'échec de la tentative des centristes représentés par Alain Poher pour proposer une alternative au néogaullisme de Pompidou et le résultat très médiocre du candidat socialiste Gaston Defferre ouvrit une voie royale à la ligne de l'Union de la Gauche proposée par François Mitterrand. Avec cette élection débute une période nouvelle dans laquelle un consensus de fait sur les institutions permet des évolutions importantes qui se déroulent dans le cadre d'une division apparemment profonde de l'opinion, puisque la « gauche » et la « droite » sont supposées s'affronter sur un « choix de société » fondamental, qui oppose les tenants du « changement dans la continuité⁽⁵⁾ » à une gauche unie qui prétend vouloir la « rupture avec le capitalisme ».

L'élection présidentielle de 1974 porta au pouvoir un président « libéral, centriste et européen » dont la politique devait être assez éloignée de l'héritage gaulliste pour provoquer des difficultés majeures dans sa majorité : la V^e République survivait donc à la fin du gaullisme, ce qui était en fait un succès décisif du régime. La victoire de François Mitterrand en 1981 représentait un défi apparemment plus grave, puisqu'elle



amenait au pouvoir, sur la base d'un programme aux accents « révolutionnaires », le plus grand adversaire de la V^e République.

De l'Union de la gauche au grand réalignment

La stratégie suivie par François Mitterrand pour arriver au pouvoir a consisté, d'un côté, à défendre un « programme de rupture avec le capitalisme » qui était la condition de l'alliance communiste et qui interdisait tout rapprochement avec les courants centristes et, de l'autre, à pleinement accepter la logique des institutions de la V^e République dans l'interprétation « présidentialisante » qui s'est imposée après la réforme de 1962 et à s'en servir pour circonscrire étroitement l'influence communiste à l'intérieur de la gauche. Elle a échoué en 1978, parce que le Parti communiste avait délibérément fait monter les enchères lors des négociations pour l'« actualisation » du programme commun en présentant des exigences évidemment inacceptables auxquelles Mitterrand a fermement refusé de se soumettre. Les socialistes acceptèrent des mesures économiquement aventureuses mais socialement généreuses, comme l'augmentation massive du Smic, mais ils refusèrent tout ce qui pouvait paraître susceptible d'entraîner un

(5) Ce slogan de Georges Pompidou fut repris en 1974 par Valéry Giscard d'Estaing.

changement irréversible du système économique ou de modifier fondamentalement les équilibres institutionnels : Mitterrand refusa que les nationalisations touchent les filiales des « grands monopoles », il posa des limites à l'étatisation du secteur bancaire et, de manière très significative, il exigea que le nombre des ministres communistes dépende de l'importance de la représentation parlementaire de leur parti et non du nombre des suffrages obtenus par celui-ci aux élections législatives.

Élections présidentielles de 1981 et 1988...

L'alternance ne put donc avoir lieu avant l'élection présidentielle de 1981 dans laquelle le candidat Mitterrand jouissait naturellement d'une autonomie beaucoup plus grande que dans un scrutin législatif. Elle fut rendue possible par les résultats très médiocres du candidat communiste au premier tour, qui libéra une partie des électeurs flottants de leurs craintes. La force de Mitterrand vint une fois de plus de son acceptation de la logique de la V^e République, qui lui permettait à la fois de mettre en scène une « grande politique » de gauche et de marginaliser ses alliés communistes. Le premier gouvernement Mauroy, formé après l'élection présidentielle, ne comptait aucun ministre communiste, et les quatre qui furent nommés après les élections législatives le furent sur la base de la représentation parlementaire de leur parti. Il n'y eut aucune renégociation du programme défini dans les « 110 propositions », et le résultat principal de la grande alternance fut donc que le président élu se trouva en mesure d'incarner une « présidence impériale » qui confirmait pleinement l'interprétation la plus « présidentialiste » du régime, ce que le Premier ministre Pierre Mauroy accepta sans barguigner en reconnaissant qu'il devrait se retirer si le président l'estimait nécessaire. L'élection de François Mitterrand était donc un nouveau succès du système politique de la V^e République, et la prééminence présidentielle fit que l'alternance politique, permise par l'affaiblissement du Parti communiste, ne déboucha finalement pas sur le bouleversement annoncé ou promis depuis la signature du Programme commun en 1972. Tout cela ne peut sans doute pas faire oublier que, entre 1981 et 1983, les gouvernants continuèrent de jouer la partition écrite dans les années 1970, mais cela permet de comprendre la relative facilité avec laquelle s'accomplit le « tournant de la rigueur » de 1983 qui entraîna l'abandon du Programme commun et qui ouvrit en fait un cycle politique nouveau qui se termina par la réélection de

Mitterrand en 1988, après une brève « cohabitation » de deux ans au cours de laquelle une majorité dirigée par Jacques Chirac avait tenté de mettre en œuvre un programme libéral assez audacieux.

... un renforcement du consensus autour des institutions

Ce cycle correspond à un important réalignement électoral, lequel substitue au « quadrille bipolaire » cher à Maurice Duverger (RPR/UDF vs PS/PCF) un nouveau système partisan toujours bipolaire mais dans lequel le RPR (ou ses avatars) et le PS sont nettement dominants et où l'importance accrue de l'abstention, la permanence de l'extrême gauche et, surtout, la progression presque continue du Front national témoignent d'une insatisfaction diffuse dans de larges secteurs de la société⁽⁶⁾. Ce processus correspond à un changement très profond du type de consensus sur lequel repose la politique française. Avant l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, les Français sont divisés par une ligne très nette qui sépare apparemment une droite qui accepte d'agir dans le cadre de celle-ci, si elle admet qu'on peut changer *la* société et une gauche qui promet de changer de société en rompant avec le capitalisme. Mais ce conflit apparemment inexpiable entre les deux France s'accompagne en fait d'une forte intégration politique, qui se traduit par les faibles taux d'abstention et par l'insuccès des forces politiques qui prétendent échapper au « quadrille populaire » : les divisions idéologiques de la société française n'empêchent pas un consensus en profondeur sur un système politique dans lequel l'immense majorité des Français se sentent tout compte fait « représentés ». Dans les années 1980, le déclin du Parti communiste traduit apparemment un consensus plus fort sur les questions économiques et sociales mais ce consensus laisse en dehors de lui une partie importante de la population, ce qui accredité peu à peu l'idée de la « crise de la représentation ». La période qui s'ouvre alors est donc marquée par un relatif consensus sur le régime politique, qui atteint sans doute son zénith après la réélection de François Mitterrand en 1988. La V^e République était devenue le cadre naturel du débat politique, mais elle avait cessé d'en être l'enjeu.

(6) Voir sur ces questions le livre très important de Martin P. (2001), *Comprendre les évolutions électorales. La théorie des réalignements revisitée*, Paris, Presse de Sciences Po.

La V^e République en butte à la défiance

La défiance actuelle à l'égard des institutions est d'autant plus forte qu'elle traduit un déclin du consensus social (et « sociétal ») des années 1980, qui s'est exprimé dans toute une série de votes par lesquels une partie importante des électeurs a choisi de sortir du cercle défini par les grands partis de gouvernement et les élites politiques (présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de la présidentielle de 2002 ; échec du projet de Constitution européenne en 2005 ; montée continue du Front national depuis 2012, etc). Cette situation nouvelle affecte la légitimité du régime par deux voies distinctes mais convergentes. Le consensus

ne peut plus s'appuyer sur l'hypothétique contrat qui lie les citoyens au système politique du fait d'un décalage apparemment trop fort entre les votes et la réalité du système politique. Mais il ne peut pas non plus se fonder sur ce qui avait fait la force de la V^e République malgré les contestations dont elle faisait l'objet : sa capacité gouvernante et son efficacité. Cela n'empêche pas que la vie politique continue de s'organiser sur la base des conventions peu à peu adoptées de 1958 à nos jours et il est donc un peu tôt pour sonner le glas d'un régime qui est de fait accepté par les principaux acteurs politiques.