

## LES COLLOQUES DU SÉNAT

*Sous le Haut patronage de Christian Poncelet,  
Président du Sénat*

« LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE AU PARLEMENT »

**Jeudi 15 mai 2008**

**PALAIS DU LUXEMBOURG**

*Journée d'études organisée au Sénat en partenariat avec  
le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique*

### **Les forces politiques au Parlement**

*M. Mathias Bernard, Professeur à l'Université de Clermont II*

Je retiens tout d'abord deux choses qui ont été dites ce matin : le fait que la V<sup>e</sup> République n'a pas été incompatible, loin de là, avec l'affirmation du système des partis, qui ont été consolidés, contre toute attente, par ce système politique ; le fait que le parlementarisme rationalisé n'a pas affaibli l'importance politique du Parlement et des assemblées.

De fait, le Parlement reste, tout au long de la V<sup>e</sup> République, un enjeu important pour les forces politiques, même s'il existe d'autres lieux du débat politique qui se sont affirmés, notamment les médias audiovisuels. Du coup, ce qu'on a appelé la dépendance politique de la part des parlementaires s'est même renforcée au cours de ces années, à tel point qu'elle a pu faire l'objet de toute une bibliographie critique, dont on peut retenir l'ouvrage de Jean-Pierre Masclet, publié en 1982, un ouvrage scientifique ayant parfois une tonalité de réquisitoire intitulé « Un Député, pour quoi faire ? » dans lequel l'auteur associe la double dépendance : la dépendance du Député par rapport à sa circonscription et ses autres mandats et sa dépendance nationale.

Je vais faire le point sur ces différents liens entre les parlementaires et les partis en dégagant des évolutions observées entre 1958 et 2008.

Mon premier ensemble de réflexions concerne les liens entre partis et parlementaires. Je rappellerai quelques évidences qui expliquent la permanence, voire le renforcement, de la place des partis au Parlement.

Première évidence : ce sont bien les organisations politiques et les partis qui jouent un rôle central dans la sélection des candidats éligibles au Parlement et ce sont eux qui apportent un concours décisif à leur élection. Le changement de scrutin en 1958 n'a pas inversé une évolution sensible depuis l'entre-deux-guerres, une situation qui fait que le Député, même lorsqu'il est un élu de terrain et qu'il a des réseaux locaux, s'inscrit dans des réseaux politiques nationaux. Les non-inscrits restent à un niveau très bas tout au long de la période : ils étaient 24 en 1958 (et encore, ce chiffre est gonflé par le fait que les Députés communistes, étant réduits à une dizaine, n'avaient pas pu

constituer de groupe à l'Assemblée nationale) et jamais plus d'une vingtaine par la suite, avec parfois des niveaux de sept à huit Députés non inscrits.

On voit aussi cette place des organisations politiques dans l'élection des Députés, notamment lorsqu'on constate que les candidats dissidents ont souvent des difficultés à se faire élire, même lorsqu'ils sont des Députés sortants. C'est peut-être moins vrai depuis une dizaine d'années, mais, dans les premières années, voire les premières décennies, nous avons quelques cas célèbres, notamment celui d'Edgar Pisani, en 1968, qui n'a pas pu se faire réélire dans le Maine-et-Loire, et qui était un gaulliste non orthodoxe.

Par conséquent, si le parlementaire libre de toute attache partisane n'existe presque pas, le type de relation entre l'élus et son parti c'est une deuxième évidence dépend du type d'organisation politique auquel il se rattache. C'est particulièrement vrai au cours de la première décennie du régime où il existe une différence sensible entre deux types d'élus :

- les élus des groupes communiste, socialiste et gaulliste qui ont une dépendance assez forte avec le parti (ce n'est pas une surprise de la part des Députés communistes, dont bon nombre sont souvent membres permanents de leur parti ; c'est le cas également des élus socialistes, qui doivent justifier, en vertu de leur statut, une adhésion suffisamment ancienne pour être investis par leur parti) ;
- les élus centristes, modérés et indépendants, qui sont moins massivement des membres actifs d'organisations politiques nationales.

Cette différence s'estompe au cours des décennies, mais elle reste quand même importante. Par exemple, plusieurs études qui ont été conduites sur les Députés de la législature 2002-2007 montrent que la moitié des Députés de l'Assemblée nationale ont exercé, avant leur élection ou au moment de celle-ci, en 2002, des responsabilités dans un parti, mais ce chiffre moyen de 50 % cache des disparités, puisque c'est le cas de 70 % des Députés socialistes et de "seulement" 43 % des Députés UMP. Nous avons des cursus qui restent différents, même au début du XXI<sup>e</sup> siècle, entre Députés des différents groupes politiques.

J'en viens à ma troisième évidence : on peut dire qu'au-delà des différences individuelles d'engagement dans les partis politiques, le lien entre le parlementaire et son parti est le groupe parlementaire. C'est d'ailleurs sur ce point que je vais centrer mon intervention. De ce point de vue, l'évolution de la configuration des groupes parlementaires entre la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> Républiques est spectaculaire, notamment à l'Assemblée nationale. Cette évolution tient à la simplification du paysage de l'Assemblée nationale, qui est lié à un dispositif assez mécanique : le relèvement du seuil permettant de constituer un groupe parlementaire. Le seuil est désormais fixé à quatorze Députés alors qu'il était de trente Députés en 1958.

Du coup, le nombre de groupes parlementaires s'est considérablement réduit. Il y en avait une quinzaine sous la IV<sup>e</sup> République alors que, sous la V<sup>e</sup> République, il y en a cinq à six pendant les vingt premières années et qu'il n'y en a même plus que quatre dans certaines législatures (c'est le cas en 1978, en 1981, en 2002 et en 2007) en dépit de l'abaissement du seuil.

De fait, le groupe parlementaire ne va plus recouvrir, comme c'était le cas auparavant, des réseaux d'élus semi-individuels selon des affinités qui ne sont pas seulement politiques, et nous aurons une meilleure coïncidence des groupes parlementaires avec les principales forces politiques du pays.

C'est vrai jusqu'en 1997, après quoi cette coïncidence est un peu perturbée par la Constitution de groupes techniques dans lesquels vont se rassembler des forces politiques assez différentes. Le

premier de ces groupes apparaît en 1997, à l'Assemblée nationale ; c'est le groupe intitulé Radical, Citoyens et Verts, une force politique relativement hétérogène. Dix ans plus tard, en 2007, nous avons un autre groupe hétérogène : la Gauche démocrate et républicaine, intitulé dans lequel, pour la première fois, on ne fait plus référence au mot "communiste", alors que ce groupe rassemble en grande partie des Députés communistes.

La création de ces groupes techniques a donc tendance à diluer dans leur intitulé la référence à des forces ou des sensibilités politiques.

Dans un deuxième temps, je vais essayer de définir les principales fonctions des groupes parlementaires, puisque ce sont eux qui expriment les sensibilités politiques, en dégagant trois fonctions principales.

La première fonction d'un groupe parlementaire est une fonction de relais de l'action du parti politique. Cette fonction est ancienne, puisqu'elle date du début du XX<sup>e</sup> siècle, dans les partis de la gauche que je qualifierai de marxistes ou qui font référence au marxisme. On la retrouve de façon très nette au sein du groupe communiste dans les deux assemblées, ou même dans le groupe socialiste. Les statuts du PS, qui ont été définis en 1971, affirment que, même en cas de circonstances exceptionnelles, le groupe [socialiste] ne peut engager le parti sans son assentiment. On a donc un lien étroit entre le groupe et le parti avec des relations de dépendance.

Il est assez clair aussi que les hommes choisis pour présider ces groupes, communiste et socialiste, sont souvent des personnalités influentes dans le parti. Je pense par exemple à Gaston Defferre, qui a exercé pendant de longues années la présidence du groupe socialiste de l'Assemblée nationale avant 1981, ou à Waldeck Rocher, Président du groupe communiste avant d'être secrétaire général du parti. Ce sont donc des personnalités influentes dans le parti qui expriment assez fidèlement la position de l'appareil.

Ce modèle socialiste et communiste va imprégner, dès la première législature de la V<sup>e</sup> République, le groupe gaulliste, à l'intérieur duquel la discipline de vote va s'imposer dans les circonstances difficiles de la guerre d'Algérie, avec des tensions, des exclusions et des démissions, toute une série de péripéties. Ceux que l'on appelle les "godillots du général" sont dirigés par des personnalités qui assument, peut-être plus clairement que dans le groupe socialiste, par exemple, leur fonction de courroie de transmission.

On peut citer à cet égard, de façon symptomatique, l'accès à la fonction de Président du groupe gaulliste, en novembre 1962, de Roger Dussaulx, qui est un ancien secrétaire général de l'UNR et qui, juste avant d'entrer dans cette fonction, a exercé quelques mois la charge de ministre chargé des relations avec le gouvernement dans le premier gouvernement Pompidou. On constate donc qu'il existe un lien étroit entre la présidence du groupe, le parti et le gouvernement.

Je citerai aussi le fait qu'en 1978, le groupe UDF, qui vient de se constituer à l'Assemblée nationale, juste après la création de cette confédération, choisit comme Président de groupe l'ancien secrétaire général des Républicains indépendants, Roger Chinaud, dans un lien très fort entre partis et groupes parlementaires.

La deuxième fonction d'un groupe parlementaire est de situer l'ensemble de ses membres par rapport à la majorité et au gouvernement. Cela renvoie, là aussi, à la position du parti par rapport à ce gouvernement. Cette relation entre groupe parlementaire et gouvernement peut être de trois ordres. Cela peut être le soutien presque inconditionnel d'un parti et d'un groupe au gouvernement, lorsque ce groupe constitue le pilier de la majorité. C'est le cas du groupe gaulliste jusqu'en 1974 et

du groupe socialiste lors des trois législatures au cours desquelles les socialistes assuraient cette fonction.

Il est intéressant de voir qu'à partir de 1981, la place du groupe parlementaire dans le dispositif de gouvernement a été renforcée, par exemple, par l'invitation quasi institutionnalisée du Président des groupes socialistes des assemblées à des réunions de travail avec le Président de la République, les membres du gouvernement, le chef du parti, etc. Il s'agit là d'une série de dispositifs qui assurent cette fonction de pivot pour ces groupes parlementaires.

Autre type de position : celle de l'opposition, sur laquelle je n'insiste pas.

Le cas le plus intéressant est celui de la force d'appoint. Le privilège du centre est d'être habitué, depuis de longues décennies ce n'est pas propre à la V<sup>e</sup> République à cette fonction. On la retrouve sous la V<sup>e</sup> République, entre 1962 et 1969, avec le groupe des Républicains indépendants, qui sont finalement moins unis par une communauté de sensibilité politique, puisqu'ils divergent sur bon nombre de points dans les années 60, que sur une appréciation convergente de la situation politique et de la nécessité de s'allier au régime dans ce système bipolaire qui se met en place. On retrouvera, quarante ans plus tard, en 2007, ce même type de restructuration avec la formation du groupe du Nouveau Centre, qui joue son rôle d'allié avec l'UMP.

Les hommes du centre ont rêvé à plusieurs reprises de cette fonction de groupe d'appoint, mais cela n'a pas été toujours couronné de succès. Songeons à la création, en 1988, du groupe parlementaire Union du centre, qui a été formé par des Députés du CDS et de quelques élus barristes et qui s'est détaché du groupe UDF, dans l'hypothèse d'une alliance majoritaire claire entre socialistes et centristes, en lieu et place de l'ouverture mitterrandienne assez floue.

J'en viens enfin à la troisième fonction d'un groupe parlementaire, qui est plus complexe et plus conjoncturelle mais aussi plus intéressante parce qu'on est là dans une relation inversée par rapport aux partis politiques. Il s'agit de la situation dans laquelle un groupe, plutôt que de relayer les positions d'un parti, va esquisser les contours d'une organisation politique à venir, en se plaçant en agent de restructuration du paysage politique, lorsqu'un groupe parlementaire va vouloir remédier aux dysfonctionnements du système partisan en s'en dégageant et en essayant de recomposer le système politique.

Cette fonction apparaît nettement au lendemain des élections de novembre 1962, qui ont véritablement dynamité le paysage politique et qui ont été l'occasion de redéfinir les contours des groupes. C'est à cette période que s'est constitué le groupe des Républicains indépendants qui va être à l'origine, trois ans plus tard, de la création d'une organisation politique. On n'a pas un groupe parlementaire qui est dans le prolongement d'un parti politique mais le contraire : un parti politique qui va prolonger et élargir l'action d'un groupe parlementaire avec la création, en 1965 seulement, de la Fédération nationale des Républicains indépendants.

C'est aussi au lendemain de l'élection de 1962 que se constitue le groupe du Centre démocratique, qui entend élargir l'assise du MRP, qui, autour d'un noyau d'élus MRP, va attirer une dizaine de Députés du centre droit et qui, à bien des égards, préfigure l'organisation du Centre démocrate, qui sera constitué, au moment de l'élection présidentielle de 1965, autour de Jean Lecanuet.

On constate donc que le groupe parlementaire peut être, notamment dans les groupes du centre et au cours des vingt premières années de la V<sup>e</sup> République, un élément de réorganisation et de recomposition du paysage politique.

Dans mon troisième point, je vais traiter les évolutions qui sont constatées entre 1958 et 2008 et qui sont assez différentes entre les deux chambres.

Je commencerai par l'Assemblée nationale. Jusqu'à la veille des présidentielles de 1965, on constate un contraste important entre, d'une part, une majorité assez disciplinée tout en se réduisant progressivement, elle a appris rapidement la discipline de vote et, d'autre part, une opposition atomisée, à l'Assemblée comme dans le pays. En effet, si les socialistes et les communistes votent de façon assez homogène au cours de la première législature, en 1965, il n'en est pas du tout de même pour les élus radicaux, les élus MRP, les élus centristes ou les élus indépendants.

Autrement dit, nous avons une grande dispersion des votes, notamment dans les moments politiques importants. Je pense notamment à la déclaration de politique générale de Georges Pompidou au moment de l'investiture de son gouvernement, en avril 1962, et à l'éclatement des votes de ces groupes à cette occasion. Je pense aussi aux votes des motions de censure, avec une sorte de déperdition ou de dispersion des élus de ces forces politiques. A l'exception des groupes communiste et socialiste, les autres groupes de l'opposition ne sont pas forcément homogènes en termes de stratégie et de comportement parlementaire ou même en termes idéologiques.

On peut donc dire que la crise de 1962 et les élections présidentielles de 1965 n'ont pas complètement produit leurs effets à l'Assemblée nationale. Le phénomène de cristallisation ne va apparaître qu'au lendemain des législatives de 1967, à partir desquelles seront constitués, à l'Assemblée nationale, des groupes parlementaires assez homogènes et plus disciplinés.

Du coup, à partir de 1967 et de 1969, l'Assemblée nationale va refléter assez fidèlement les grandes évolutions du paysage politique, qu'il s'agisse de l'ouverture pompidolienne au centre droit, des difficultés du libéralisme avancé de Valéry Giscard d'Estaing, des rivalités entre giscardiens et chiraquiens, tellement sensibles lors du vote du budget de 1981, de la contre-offensive de la droite après 1981 ou même, à la faveur des modifications éphémères de la loi électorale, de l'irruption du Front national sur la scène politique avec l'élection de Députés du FN en 1986.

Le retour au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale, en 1988, a permis à l'Assemblée nationale d'échapper à l'éclatement de la vie politique, qui est une caractéristique importante depuis les années 90, mais au prix d'une certaine distorsion entre l'Assemblée nationale et le paysage électoral de la France. C'est essentiellement par des systèmes d'alliance que des forces politiques significatives ont pu être représentées à l'Assemblée. Je vous donne un seul exemple : celui des Députés écologistes qui arrivent à l'Assemblée nationale en 1997 grâce à un jeu d'alliance avec le PS, alors même qu'ils représentent à ce moment deux fois moins d'électeurs qu'en 1993, époque à laquelle ils n'avaient eu aucun élu.

Ces éléments de distorsion font que certains phénomènes d'opinion importants, depuis une vingtaine d'années, ne trouvent pas forcément de reflet à l'Assemblée nationale. Je cite à cet égard deux exemples tirés d'une actualité relativement récente : d'une part, le fait que la présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle de 2002 et le score relativement important qu'il a fait au cours de cette élection n'ont eu aucun écho dans l'Assemblée nationale élue un mois plus tard ; d'autre part, en 2007, le score lui aussi relativement important de François Bayrou qui est presque contemporain de la disparition d'un groupe UDF à l'Assemblée nationale. On voit qu'il y a là des écarts, peut-être plus importants que dans les années 70, 80 et 90, entre une conjoncture politique électorale et le paysage parlementaire.

J'évoquerai enfin le rôle du Sénat, qui a été déjà très bien présenté et sur lequel je ne vais donc pas insister, en revenant sur trois phases principales.

Dans la première, le Sénat a joué un rôle de premier opposant de France. Cela a été le cas très nettement jusqu'en 1969 et, un peu moins, jusqu'en 1974.

La deuxième phase intermédiaire se situe entre 1974 et 1981.

Enfin, à partir de 1981, on assiste à un renforcement de la place politique dans la haute assemblée, liée notamment au fait que, depuis les années 80, les deux groupes qui ont le plus fortement progressé, à savoir le groupe socialiste et le groupe RPR, ou néo-gaulliste, ont eu tendance à peser davantage sur le fonctionnement et la nature même des débats parlementaires.

Pour conclure, je dirai simplement que le Sénat et l'Assemblée nationale représentent une image des forces et équilibres politiques qui n'est pas un reflet exact car elle est biaisée par différents éléments, que ce soit le mode de scrutin, les traditions propres à chacune des deux assemblées, les fonctions spécifiques des groupes parlementaires, l'ordre du jour de ces assemblées ou l'étroitesse ou non de la majorité dont dispose le gouvernement dans chacune de ces assemblées. On peut donc dire que le Parlement est un acteur important de la vie politique sous la V<sup>e</sup> République et qu'il est surtout le principal point de condensation de cette vie politique depuis 1958.