

## La rupture de 1962

Gilles LE BEGUEC

« La rupture de 1962 », *Espoir* n°171, Hiver 2012-2013

Le tournant, décisif à bien des égards, de l'année 1962, la genèse du projet de révision constitutionnelle adopté par voie référendaire le 28 octobre de cette année et la série des consultations populaires organisées à l'automne (le référendum et les élections législatives des 18 et 25 novembre) ont fourni la matière à une foule de travaux de grande qualité.

En laissant ici de côté l'abondante littérature proprement juridique, on consacrerait les premières pages de cet exposé à la présentation d'un rapide bilan des études historiques, publiées ou en cours de publication, traitant de ces questions.

Le travail de référence, au carrefour de la science politique et d'une histoire immédiate, demeure le numéro 142 de la collection des *Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques*, ouvrage collectif publié dès 1965 sous le titre *Le référendum d'octobre et les élections législatives de novembre 1962*, aux Editions Armand Colin, sous la direction de François Goguel.

Réalisé par l'équipe des chercheurs du Centre d'études de la vie politique française (CEVIPOF), le livre contient, à côté d'une chronologie très détaillée, des textes qui n'ont rien perdu de leur intérêt scientifique, au premier rang desquels ceux qui portent la signature de François Goguel, de Jean Touchard, de Jean-Luc Parodi et de Jean Charlot.

Un quart de siècle après le temps des politistes est venu celui des historiens d'appellation contrôlée, avec notamment la tenue au Sénat, en janvier 2003, sous les auspices du tout jeune Comité d'histoire parlementaire et politique (CHPP) d'un colloque faisant la part belle à la révision constitutionnelle de 1962. Publiés en 2004, toujours aux Editions Armand Colin, sous le titre *Changer la République ? (1962-2004)*, les actes du colloque contenaient de très précieux témoignages, dont ceux de Jean Foyer, garde des Sceaux en fonction en 1962, de Jean-Marcel Jeanneney et de Pierre Sudreau, qui donna sa démission du gouvernement de Georges Pompidou, au tout début du mois d'octobre, à propos de cette affaire, et des mises au point à caractère scientifique, dont une lumineuse étude de Serge Berstein consacrée au « projet gaullien ».

Plus récemment, en avril 2010, est paru sous le titre ambitieux *Comprendre la Ve République*, un ouvrage de synthèse, dirigé par Jean Garrigues, Sylvie Guillaume, Jean-François Sirinelli, réalisé en prenant appui sur les communications présentées lors d'un autre colloque du CHPP, ouvrage qui tente de replacer les innovations de la période 1958-1962 dans la perspective de la moyenne durée et qui s'interroge sur l'ensemble des changements survenus, y compris à l'extérieur du champ proprement politique.

Enfin, l'Université Charles-de-Gaulle Lille III a organisé, le 20 octobre 2012, une journée d'études sur le thème de 1962 : *rupture, infléchissement, continuité ?* Une séance a porté plus particulièrement sur la question des « effets de la fin de la guerre d'Algérie et de la réforme institutionnelle sur le système partisan et syndical ».

Bien évidemment, la liste dont on vient de faire état n'a rien d'exhaustif, et il faudrait y ajouter de nombreux livres de témoignages de publication récente et quelques thèses de doctorat en Droit, en Science politique ou en Histoire, de grande qualité.

Les lecteurs disposent donc aujourd'hui d'une masse d'informations considérable et de précieux outils de compréhension, même si, comme on le verra dans les pages qui suivent, les cinquante années écoulées depuis le référendum du 28 octobre 1962 ont été loin d'apporter toutes les réponses aux questions posées quant aux effets de la réforme adoptée par le peuple souverain sur le plus long terme.

Pour s'en tenir aux aspects politiques *stricto sensu*, on aimerait, par exemple, savoir si la fragilisation de la majorité gouvernementale à la fin du printemps 1962, à compter tout au moins de la démission des cinq ministres MRP survenue le 15 mai, et au tout début de l'été, a contribué de manière réellement significative à précipiter le cours des choses.

Quelle a été en particulier la nature exacte de l'appréciation portée au sommet de l'Etat sur les risques découlant du glissement des anciennes formations de la Quatrième République vers une attitude d'opposition, encore hésitante il est vrai, et par l'isolement progressif d'un groupement parlementaire gaulliste lui-même affaibli sur le plan numérique ?

Dans quelle mesure cette appréciation a-t-elle eu des incidences sur la décision prise par le général de Gaulle de trancher dans le vif et de rendre publique, le 29 août, soit quelques jours à peine après l'attentat du Petit-Clamart (perpétré le 22 août) son intention d'engager le processus qui devait conduire, le 12 septembre suivant, à l'annonce de la future organisation d'un *referendum* ouvrant la voie éventuelle à une révision constitutionnelle destinée à instaurer la règle de l'élection du président de la République au suffrage universel ?

En l'état présent des travaux, on aurait plutôt tendance à privilégier le « choc » de l'attentat du Petit-Clamart, et le simple examen de la chronologie plaide en ce sens. Mais la discussion reste ouverte.

Quoi qu'il en soit de cette phase de maturation des décisions et de la hiérarchisation des motifs qui les ont entraînées, les dés ont été jetés dans la seconde moitié de l'année 1962.

Dès lors, les choses ont été très vite : le 2 octobre, le Conseil des ministres entérine les dispositions d'un projet de loi relatif au mode d'élection du président de la République et le recours à l'article 11 de la Constitution ; le 3 octobre, les textes paraissent au *Journal officiel* ; le 4 octobre, l'Assemblée nationale adopte une motion de censure impliquant la démission du gouvernement dirigé par Georges Pompidou, démission offerte et acceptée deux jours plus tard ; le 6 octobre, les services de l'Elysée annoncent la dissolution de l'Assemblée nationale ; le 28 octobre, au terme d'une campagne marquée par une forte poussée de fièvre politique, le oui l'emporte largement, par 61,75% des suffrages exprimés et le projet de révision constitutionnelle est approuvé par le peuple souverain.

Le reste de l'histoire, et notamment celle du recours déposé par Gaston Monnerville, président du Sénat, auprès du Conseil constitutionnel, relève du domaine des péripéties.

Reste à s'interroger, un peu plus longuement, sur la double question de l'enracinement de ces nouvelles dispositions dans la vie politique et institutionnelle, et de leurs effets sur le fonctionnement global du système.

La présence au sein de ce numéro de la revue *Espoir* de plusieurs contributions traitant de manière plus spécifique des questions d'ordre institutionnel nous dispensera d'insister trop longuement sur cet aspect des choses.

Aux yeux de l'historien, le point important, à notre sens tout au moins, est celui des séquences chronologiques et du déplacement progressif des controverses et des enjeux. Au cours d'une première période, allant en gros des affrontements de l'automne 1962 jusqu'aux lendemains immédiats de la consultation présidentielle de 1969, le problème central est celui du rôle du chef de l'Etat au sein de l'édifice institutionnel tel qu'il a été remanié à l'occasion de la révision approuvée par voie référendaire.

Si l'hypothèse d'une remise en cause du principe même de l'élection au suffrage universel apparaissait peu vraisemblable, celle, en revanche, d'un retour à une pratique des institutions plus conforme aux schémas du parlementarisme classique était loin de l'être entièrement.

La question a été posée à trois grandes reprises, même si les enjeux n'étaient pas toujours très clairs : en 1965, au cas où le Général n'aurait pas fait acte de candidature ou aurait subi un échec ; en 1968, au cas où la crise de mai aurait débouché sur son départ dans un climat de rejet plus global de l'esprit de la Cinquième République ; en 1969, dans l'hypothèse d'une défaite de Georges Pompidou au bénéfice du président du Sénat Alain Poher.

Les années 1974-1986 sont des années de consolidation du système, les deux alternances politiques de 1974 (l'élection à la magistrature suprême d'une personnalité qui n'appartient pas à la famille gaulliste proprement dite) et de 1981 (la victoire d'un partisan résolu du « non » lors des consultations référendaires fondatrices de 1958 et de 1962) ayant plutôt contribué à élargir les bases du consensus autour des changements d'ordre institutionnel initiés par le général de Gaulle.

De façon un peu paradoxale, la séquence suivante a été placée sous le signe des interrogations, des controverses et des réaménagements dont il est encore difficile de mesurer la portée sur le plus long terme.

Avec la première expérience de cohabitation en 1986-1988, un conflit fondamental d'interprétation a été tranché, en sorte que les choix alors effectués ont fait office de précédent, un précédent comparable, toutes choses égales, au précédent constitué, sous la Troisième République, par le recours inconsidéré au droit de dissolution lors de la crise de 1877.

Il est, en revanche, trop tôt pour se prononcer de façon catégorique sur l'ensemble des effets produits par la réduction de la durée du mandat présidentiel et sur les différents « toilettages » de la Constitution survenus durant ces dernières années.

Il n'est pas possible de passer sous silence un dernier aspect des choses, en dépit ou en raison du fait qu'on entre ici dans le domaine des incertitudes et des interprétations. On veut parler des conséquences de la réforme de 1962 pour ce qui touche au système des partis, plus précisément à la configuration générale de ce système et au rôle joué par les partis au sein de la République.

Dans l'esprit du général de Gaulle, la réforme, comme on sait, était censée empêcher le retour au « régime exclusif des partis » et donner au chef de l'Etat les moyens, autant politiques que strictement institutionnels, de demeurer l'homme de la Nation, incarnant un idéal de rassemblement au-dessus des partis et des affrontements liés à leur compétition.

S'il prend en considération l'ensemble de la période 1962-2012, l'historien a toutes les raisons de conclure à un double pari perdu. Même si la prudence pousse à apposer quelques retouches à un diagnostic aussi négatif...et même si l'avenir peut révéler bien des surprises.

La configuration générale du système a été affectée de manière quasi immédiate, c'est-à-dire dès les élections législatives du mois de novembre, donc avant même que les nouvelles dispositions prévues par la révision constitutionnelle soient appliquées sur un plan concret, point qui, à notre sens, n'a pas été souligné autant qu'il aurait fallu.

Cette consultation a été marquée en effet, à la grande surprise de très nombreux acteurs et/ou observateurs, à la fois par un retour, au moins en filigrane, d'un schéma de type bipolaire et par l'émergence d'une formation à vocation majoritaire, en l'occurrence l'UNR-UDT.

A partir de cette constatation de fait, il est de saine méthode de poser la question du rôle spécifique de la réforme de 1962 dans le déclenchement de ces deux processus destinés à se développer de façon *grosso modo* parallèle. En clair, la modification des règles du jeu introduite par la réforme de 1962 a-t-elle été la cause quasiment unique des changements ainsi survenus ou a-t-elle plutôt fonctionné comme un accélérateur très puissant ?

La réponse n'est pas simple, et elle n'est pas nécessairement identique dans le cas de l'affirmation du fait majoritaire et dans celui de la bipolarisation naissante de la vie publique.

En ce qui concerne le premier cas, on s'accorde généralement à considérer que le réflexe du vote utile lié à l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct et aux modalités de cette élection (la limitation drastique du nombre de candidats présents au second tour) a constitué le facteur décisif.

Il ne faudrait pas pour autant négliger les circonstances très particulières qui ont présidé aux élections législatives des 17 et 25 novembre 1962, à savoir, dans l'ordre chronologique :

1/ l'isolement presque total des gaullistes demeurés fidèles au général de Gaulle et, par voie de conséquence, l'installation de cette nébuleuse gaulliste et de ses rares alliés de l'Association pour la Ve République (une poignée d'élus MRP, derrière Maurice Schumann, et les modérés agissant de concert avec les quatre membres du gouvernement issus du Centre national des indépendants) dans une position de pôle naturel de regroupement d'un très large secteur de l'électorat appartenant au camp du « oui » ;

2/ l'échec du cartel du « non » subi lors du premier tour de la consultation et, par voie de conséquence, la nécessité pour la SFIO de rechercher une stratégie de remplacement et de s'engager sur la voie d'accommodements, qui deviendront vite des accords en bonne et due forme, avec le parti communiste.

Dans le second cas, les choses se présentent sous un jour plus complexe. Avec le recul de l'histoire, on voit bien que l'année 1962 et les affrontements de l'automne ont porté en germe la réapparition, sous des formes d'ailleurs assez nouvelles, du grand clivage droite – gauche hérité de la IIIe République et provisoirement gommé par la mise en place d'une sorte de « cordon sanitaire » autour d'un parti communiste jugé infréquentable.

Ce point étant établi, la tentation de renouer avec ce qui avait longtemps constitué l'une des traditions électorales les plus solidement enracinées du pays politique était également en germe dans le choix effectué, en 1958, en faveur du scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour la désignation des députés.

Il n'est pas très difficile de repérer par ailleurs, comme cela a été fait dans plusieurs récents travaux d'historiens, un certain nombre de signes d'une évolution poussant, dès la fin de la IV<sup>ème</sup> République, dans une telle direction.

On pense principalement à la perte d'influence des formations d'inspiration centriste (radicaux et démocrates-chrétiens du MRP) et aux premières manifestations à compter des années 1954-1956, d'un rapprochement entre l'extrême gauche communiste et une partie, encore très minoritaire il est vrai, de la gauche non communiste.

Et il ne faut pas oublier que François Mitterrand s'était rallié à l'idée d'un tel rapprochement, dont les contours demeuraient dans son esprit sans doute encore indécis, avant même le grand tournant des élections législatives de l'automne 1962.

La question posée par le rôle des partis politiques dans le fonctionnement du système institutionnel appelle des réponses beaucoup plus nuancées, et on se bornera ici à quelques considérations de nature très générale.

Contrairement à ce qu'avait souhaité de Gaulle en 1962, l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel a plutôt joué en faveur du renforcement de ce rôle, renforcement devenu tout à fait manifeste, à compter de l'année 1981, les résultats des deux élections de 1969 (Georges Pompidou) et de 1974 (Valéry Giscard d'Estaing) pouvant donner lieu à des interprétations un peu différentes.

Il est clair en effet que le contrôle d'une grande formation organisée constitue désormais l'une des conditions principales d'accès à la magistrature suprême, même si l'élection du printemps 2012 semble faire pour partie exception à la règle, ce qui prête d'ailleurs à discussion.

En d'autres termes, tout s'est passé comme si les partis à vocation majoritaire, les deux « grands » situés de part et d'autre de la ligne de séparation droite – gauche, étaient progressivement devenus des rouages de la machinerie institutionnelle.

Dès lors, l'un des problèmes que doit affronter aujourd'hui le système politique est celui de la capacité de ces partis à assumer des responsabilités auxquelles la tradition ne les avait pas préparés, compte tenu de leur faiblesse relative, de la médiocrité de leur image au sein de l'opinion et du caractère souvent défectueux de leurs modes de fonctionnement.

L'heure est donc pour eux à une adaptation « démocratique » tâtonnante et parfois douloureuse. Mais cette exigence démocratique n'était-elle pas inscrite, en dernière analyse,

dans la logique de l'élection du président de la République au suffrage universel ? La rupture de 1962 n'a pas fini de produire ses effets.