



Conseil scientifique

COMPTE-RENDU DU COLLOQUE « LES COMPROMIS IMPLICITES DE LA V^e RÉPUBLIQUE »

**Fondation Charles de Gaulle / École Nationale d'Administration /
École Normale Supérieure / Paris Sciences & Lettres**

Paris, les 20 et 21 septembre 2018

Alors que nous célébrons le 60^e anniversaire de la Ve République, une vision un tant soit peu lucide du compromis de 1958 oblige à reconnaître que bien des termes en ont évolué profondément, du mode d'élection du Président de la République au fonctionnement de la relation entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Pourtant, la Ve République reste incarnée et plébiscitée par les français dans ses principaux termes (scrutin majoritaire, élection du Président de la République au suffrage universel, etc...), ce qui montre que le « modèle Ve République » reste profondément enraciné, et qu'il excède largement le texte de 1958. Pour essayer de comprendre cette stabilité paradoxale, reconnue et considérée avec intérêt à l'étranger, et qui constitue sans doute un avantage pour notre pays par rapport à d'autres régimes marqués par le primat du Parlement en matière de rapidité de décision et d'efficacité de la chaîne de commandement, la Fondation Charles de Gaulle s'est associée avec l'ENA et l'ENS Ulm pour organiser un colloque visant à tenter d'entrer dans la « boîte noire » de notre système républicain, intitulé « Les compromis implicites de la Ve République », élaboré par une équipe issue de son conseil scientifique (Arnaud Teyssier, Frédéric Fogacci, Alain Laquièze et Edouard Husson). Ce choix résulte de la conviction qu'il est nécessaire de confronter des Académiques (historiens, économistes, sociologues, juristes) à des praticiens de la Ve pour aborder un éclairage nouveau, et que le cadre institutionnel et les principes d'actions posés par le Général de Gaulle constituent une base de travail pour ses successeurs qui ne se limite pas aux apports institutionnels immédiatement visibles. La Ve République est aussi un aboutissement, une synthèse de nos traditions politiques et institutionnelles, et une reformulation dynamique d'un modèle qui excède largement le domaine politique. En ce sens, la dynamique de remobilisation créée sur le plan politique et administratif est sans doute aussi importante que la refondation constitutionnelle, et le sentiment de crise actuel relève également de l'art de « faire vivre » les institutions.

La notion de « compromis implicite » repose sur trois hypothèses fondamentales, qui à chaque fois renvoient au schéma gaullien dans son ensemble. La première est que la Ve République tient une place à part dans notre histoire constitutionnelle car il ne s'agit pas d'une constitution de circonstance, mais d'un texte de réconciliation entre des traditions antagonistes héritées de la Révolution française et du XIX^e siècle français : la profondeur historique qui fonde la vision gaullienne en est donc la clé : elle tente de relier une tradition républicaine d'Assemblée à une tradition exécutive présente également de l'héritage monarchique au modèle impérial, dans notre tradition républicaine. Dès lors, le compromis de 1958, et les termes de l'adaptation voulue par le Général de Gaulle intègrent l'essentiel des débats récurrents de notre histoire institutionnelle : d'ailleurs, l'essentiel des questions que la pratique de la Ve a par la suite soulevées étaient déjà présentes dans le débat des années 1958-1962. La seconde hypothèse est que de Gaulle initie lui-même la dynamique réformatrice de

Conseil scientifique

la Ve République, dès 1959-1960. Cette dynamique passe par des usages et des interprétations qu'il parvient à imposer, et qui font florès, mais aussi par un réformisme constitutionnel plus classique, qui passe par le référendum, et obéit à la logique interne du Régime, sachant que le résultat effectif n'est pas nécessairement planifiable (par exemple, la réforme de 1962 porte sur le mode d'élection du Président de la République au suffrage universel, mais a pour effet de valider aux yeux des français une conception extensive de ses pouvoirs). Cet équilibre, ce sens du réformisme constitutionnel, qui permet à la Ve de rester un organisme vivant, évolutif dans la fidélité aux principes de base, a-t-il été préservé ? L'examen a été mené pour des moments clés de notre évolution institutionnelle post-gaullienne, comme la cohabitation, le quinquennat ou la réforme de 2008. Enfin, la troisième hypothèse est que la Ve République, en offrant une relative stabilité à l'exécutif, permet le déploiement de compromis durables, et de la définition sinon d'un modèle français, du moins d'orientations de long terme, portées par une coïncidence entre une constitution administrative ancienne et une constitution politique offrant enfin la stabilité : c'est de cette coïncidence que résulte un approfondissement des choix de 1945, notamment dans les domaines sociaux et économiques.

L'examen de ces trois hypothèses pouvait dès lors déboucher sur une réflexion de conclusion portant sur deux points : les « bornes » définissant la Ve République, son ADN, en quelque sorte, et le maintien ou non de sa puissance réformatrice liée à l'exécutif fort.

L'examen de la première hypothèse a permis de se replonger dans la généalogie de la Ve République. L'existence d'une tradition exécutive à laquelle de Gaulle se réfère est à la fois intellectuelle et politique. Intellectuelle car de Constant à Roederer, toute une tradition du constitutionnalisme libéral se pose la question de l'exécutif, Roederer évoquant même une « Monarchie Républicaine » : symboliquement, Maurice Duverger évoquera à propos de la Ve, en 1959, une « République orléaniste ». Politique et constitutionnelle car de Gaulle se réfère explicitement aux textes de 1875 comme un compromis acceptable (C'est la constitution de 1875 qu'il fallait conserver », déclare-t-il en janvier 1946), même si le concept de « Présidence gouvernante » est encore plus affirmé dans un projet précédent, le projet Thiers/Dufaure de 1873.

En ce sens, le projet de 1958 est perçu par beaucoup comme un retour à l'esprit de 1875, mâtiné d'un retour aux projets de réforme de l'Etat des années 1930. Même le discours de Bayeux, s'il inspire évidemment l'esprit de 1958, ne s'y retrouve pas intégralement. A bien des égards, le texte de 1958 est un compromis, compromis qui ne se limite pas aux circonstances, mais puise ses racines dans l'histoire constitutionnelle de la France. Le régime parlementaire est garanti par l'article 20 (« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation »), et la constitution tire un certain parti des projets de réforme avortés de la IVe République finissante. Le célèbre article 49, proposé par Guy Mollet comme outil de rationalisation du parlementarisme, s'inspire par exemple des tentatives de Félix Gaillard pour préserver son Gouvernement par un jeu sur la question de confiance qui préfigure le 49.3. Plus globalement, le « moment 1958 » s'inscrit dans une réflexion sur la nécessaire stabilisation d'un exécutif renforcé qui a débuté dès les années 1930, et dont le Front populaire a été un jalon important.

Conseil scientifique

Cependant, le compromis de 1958 est aussi fait de faux semblants : des interprétations très différentes du texte de 1958 appellent ses partisans à un vote positif. De fait, l'idée d'une vision parlementaire se dissipe peu à peu, la plupart des verrous limitant une évolution exécutive ayant sauté : le scrutin majoritaire désigne, contre toute attente, une majorité qui accepte de soutenir l'action gouvernementale plus que de la contrôler, le choix du Général de

Gaulle de se présenter à l'élection présidentielle de 1958 fait « traverser la Seine au pouvoir », l'article 20 s'efface devant la pratique du Général de Gaulle et de Michel Debré, et le refus de convocation de l'Assemblée en session extraordinaire en mars 1960 par le Général de Gaulle achève le processus. En ce sens, la réforme de 1962 est un aboutissement, et le choix des opposants de centrer leurs critiques sur la procédure (article 11 plutôt que 89) plus que sur le fond montre bien qu'ils pressentent que les français ont compris la démarche gaullienne et y adhèrent majoritairement.

C'est donc d'un compromis complexe et évolutif que la Ve République est faite. La force de de Gaulle est de faire comprendre sa vision aux français, ce qui ôte au Régime le caractère circonstanciel que certains, comme Pierre Mendès France, lui voyaient. Néanmoins, on ne peut dissocier l'émergence de la Ve de celle d'un fait majoritaire dans l'opinion, lors des élections nationales (le vote en faveur de de Gaulle lors des élections nationales n'induit pas nécessairement un vote gaulliste lors des consultations locales) : les études récentes montrent l'usure de ce fait majoritaire, l'usure de plus en plus rapide des mécanismes de stabilisation de la vie politique, comme les partis. Si l'élection présidentielle est une grande fête démocratique, c'est également, via le second tour, un élément de rationalisation des choix politiques des français : ce mécanisme de stabilisation de notre vie politique tend à se déliter devant la fragmentation de l'opinion, et un rapport de plus en plus consumériste à la politique.

L'examen des tournants institutionnels qui accompagnent l'évolution de la Ve démontrent à la fois l'efficacité de la mécanique gaulliste, et le fait que celle-ci s'est progressivement altérée. La réforme de 1969 est ainsi à replacer dans la logique d'enracinement de la Ve République, elle est en quelque sorte son étape locale manquée, destinée à contourner l'opposition persistante du Sénat et des élus locaux. Mais la réforme lie cet objectif à une autre constante de la pensée gaullienne, la participation. Le contexte qui suit 1968, l'enfermant dans un « référendum de relégitimation », en altère souvent le sens profond. Après 1969, il devient plus complexe d'inscrire les tournants institutionnels dans la logique interne du Régime, ceux-ci sont plus liés aux circonstances politiques, au risque d'altérer la cohérence gaullienne. La réforme de 1992, qui intègre les critères de Maastricht à la Constitution, fait ainsi l'objet d'un « intercalage » de la contrainte européenne dans la souveraineté nationale, tandis que le Quinquennat correspond à une volonté d'accélérer le rythme de l'exécutif, face à l'impatience ressentie dans l'opinion. Dans ce cas précis, les effets institutionnels concrets de la Réforme sont difficilement paramétrables, mais conduisent de fait à un effacement du premier Ministre et, paradoxalement, à une plus grande indépendance des majorités parlementaires, le Premier Ministre n'ayant plus la responsabilité de gagner des élections législatives. La réforme de 2008, et en particulier la QPC, s'inscrivent dans une volonté de rapprocher les institutions de citoyens, non sans un certain succès, et non sans redonner sens et visibilité à l'action du Conseil constitutionnel. Cependant, particulièrement depuis le tournant de 1971, point le risque d'un « gouvernement du juge

Conseil scientifique

Constitutionnel », ce qui pose en particulier la question de la composition du Conseil constitutionnel et de la présence d'anciens acteurs politiques de premier plan (en Allemagne le conseil constitutionnel est exclusivement composé de juristes).

Le bilan est au total complexe, mais force est de constater le passage d'une logique de révision « interne » au Régime à une logique de révision plus circonstanciée. Dès lors, les effets les plus concrets des révisions constitutionnelles s'avèrent finalement difficilement prévisibles : bien souvent les conséquences des révisions sont assez étrangères aux débats qui les ont précédés. La fragilisation de l'emprise du Président de la République sur la majorité parlementaire suite au quinquennat est ainsi paradoxale, quand, en 2000, certains proposaient d'accompagner la réforme de la suppression pure et simple du poste de Premier Ministre. Apparaît également une conséquence par défaut, celle de la plasticité de la Constitution de la Ve, de sa capacité à encaisser et à digérer ces chocs et l'accélération de la volonté révisionniste (24 révisions, dont 17 depuis 1992). La force de la Ve repose sans doute sur l'existence d'un « inconscient gaullien » auquel les acteurs politiques et institutionnels, quel que soit leur bord politique, se réfèrent.

Ce point renvoie au troisième champ de réflexion, celui de « grands équilibres », de compromis implicites qui participent de l'équilibre institutionnel autant que le texte constitutionnel lui-même. En effet, la mise en place d'un pouvoir politique stable, disposant d'une durée et d'une latitude d'action renforcées, permet de revisiter certains grands équilibres. Le premier est évidemment le compromis avec l'administration : à bien des égards, la haute-administration, qui s'était arrogée, par défaut, un pouvoir de décision sous la IV^e République, est mise en « ordre de marche ». Il s'agit de réarmer l'Etat, en définissant des objectifs clairs, en fondant autour un pacte avec les grands corps, en en créant le cas échéant de nouveaux (exemple des Ingénieurs généraux de l'armement). Cette mobilisation repose à l'évidence sur le récit gaullien : il s'agit de gérer l'Etat comme en situation de crise, même par « temps calme », c'est de la dramatisation des enjeux que naît la possibilité d'avoir de l'administration des exigences élevées en termes de performance et de fidélité. Ce pacte permet la mise en place d'un libéralisme « par l'État » (sans doute plus qu'un « libéralisme d'État » à proprement parler), l'État étant garant de l'intérêt général (et donc de l'égalité) tout en s'autolimitant devant le respect dû aux libertés publiques.

C'est précisément ce compromis qui justifie la spécificité française qu'est l'implication de l'État dans l'économie. Sur ce point, on peut se demander si la Ve est également porteuse d'une philosophie économique. Pour Gilles Saint-Paul, le modèle gaullien s'articule avant tout autour de la reformulation d'un compromis étatiste et interventionniste datant de 1945 (auquel de Gaulle avait consenti), articulé autour de plusieurs principes : le planisme (même si à partir des années 1960, on passe à une planification indicative), le mercantilisme et l'obsession pour la balance commerciale (quand bien même beaucoup d'économistes considèrent celle-ci comme un simple indicateur), le colbertisme (qui consiste dans le cas français à se méfier de la concurrence et des « nouveaux venus » sur les marchés, donc à favoriser une politique de « champions nationaux »), et enfin le keynésianisme (qui, appliqué de manière inconditionnelle, conduit à l'inflation). De fait, la Ve gaullienne constitue une forme d'adaptation de ce modèle, en particulier avec la création de champions nationaux et la mise en place de grands plans de modernisation (Plan Calcul), mais la

Conseil scientifique

mondialisation amène à des remises en causes profondes dans les années 1980 : l'acte unique rend toute politique colbertiste illégale, et l'ouverture des marchés rend la planification inopérante, tandis que la libéralisation des flux de capitaux limite les effets de toute politique de relance. Mais cette évolution est subie, et dès lors douloureusement assumée.

Dès lors, le modèle social français s'en trouve affaibli. Là aussi, la Ve prolonge un compromis établi en 1946, le préambule de la Constitution de la IVe découlant du programme du CNR, mais plus largement d'une refondation sociale du modèle de la démocratie libérale, visible également aux USA ou en Angleterre. De Gaulle en est l'acteur, se référant, pour l'association capital travail puis la participation, au mutualisme, à une « voie française vers le socialisme », inspirée de Proudhon, « qui n'a aucun rapport avec la SFIO ». La Ve République prolonge ce modèle où l'Etat est garant (et non pas gérant, comme en Grande-Bretagne) du modèle social, fondé sur la cogestion : l'Etat apparaît comme le garant impartial de la liberté contractuelle. Là aussi, ce compromis se trouve fragilisé, par la conversion des élites françaises à une forme de darwinisme normatif qui fait apparaître la République sociale comme un désavantage concurrentiel, par l'évolution des jurisprudences, et par la nécessité d'adapter ce modèle aux normes européennes.

En somme, on peut se demander dans quelle mesure l'évolution des années 1970 et 1980 ne fragilise pas de manière irrémédiable le compromis gaullien. Si, de fait, de Gaulle bénéficie dans les années 1960 d'un contexte de croissance continu, sa gestion du modèle économique et social n'est jamais contingente, elle est au contraire marquée par des décisions fortes allant dans le sens de l'orthodoxie budgétaire vue comme un gage d'indépendance (plan Pinay Rueff en 1959, Plan de stabilisation de 1963) accompagné d'un projet social qui en est le corollaire (création de l'UNEDIC en 1959, fidélité à la participation et à l'intéressement des travailleurs, jusqu'à mettre la question à l'ordre du jour en 1967). Une idée intéressante est de mettre en parallèle l'évolution de ce modèle social avec le « tuteur invisible » que constitue le modèle allemand, lequel constitue dans les moments de crise (par exemple en 1983) une référence de plus en plus évidente pour les élites françaises : c'est essentiellement à partir des années 1970 que ce modèle commence à imprégner les élites françaises, la réunification et l'euro, qui en est le corollaire, en faisant une forme de « tuteur invisible ».

L'implicite gaullien se trouve de manière plus directe dans le domaine institutionnel, en particulier avec la définition du « domaine réservé », terme dont l'invention est paradoxalement tout à fait conjoncturelle (en 1959, il s'agit pour Jacques Chaban-Delmas d'obtenir des gaullistes un soutien inconditionnel à la politique algérienne du Général, et Chaban se défendra toute sa vie d'avoir voulu proposer une invention institutionnelle). Mais la dissuasion, le décret du 31 janvier 1964 sur les forces aériennes stratégiques (jugé inconstitutionnel par une partie de l'opposition à l'époque) sanctifie cette idée aux yeux des français. Une certaine domestication des partis politiques est également à relier à l'héritage gaullien, même si l'intégration européenne prive le jeu partisan d'un débat tranché entre partis de gouvernement, pour faire évoluer le clivage entre partis de Gouvernement et partis de rupture.

Conseil scientifique

Au total, quelles indications tirer de ce parcours pour l'avenir de la Ve République ? D'une part, il s'agit de ne pas sous-estimer le poids d'évolutions institutionnelles récentes. Le pouvoir du Gouvernement est grignoté à la fois par le quinquennat et par les effets de la réforme de 2008, qui renforce les droits du Parlement. Les commissions administratives indépendantes, le droit de veto en matière de nomination sont autant d'entraves et de limites préoccupantes : on sous-estime souvent la capacité du Général de Gaulle à déléguer au Gouvernement, à lui laisser d'importantes marges de manœuvres, et à réserver finalement l'action présidentielle à des dossiers stratégiques. Le second domaine d'inquiétude concerne le raccourcissement du temps politique : la Ve, et en particulier le septennat, visaient à donner au pouvoir le temps de mettre en œuvre des réformes structurelles. Le passage au quinquennat raccourcit encore le temps politique « utile ». Néanmoins, Jean-Pierre Le Goff y voit une conséquence lointaine de l'entrée dans la société du loisir. L'aspect ludique de la vie politique est concomitant avec un sentiment de « sortie de l'histoire ». Par exemple, le choix de 1962 vise, dans l'esprit de de Gaulle, à responsabiliser les français, à les lier aux choix de l'homme qu'ils choisiront d'élire. De nos jours, l'attachement des français à l'élection du Président de la République au suffrage universel est plus lié à des éléments ludiques, au caractère spectaculaire de l'élection, sans que finalement l'aspect d'engagement soit encore prégnant. Pour de Gaulle, l'adaptation du modèle institutionnel est un instrument et non une fin en soi : comme on l'a vu, son talent consiste à faire entrer un processus d'adaptation dans le récit historique national et ancestral. Le risque actuel est finalement de voir le pouvoir refuser d'assumer la verticalité inhérente à la Ve République (Jean-Pierre Chevènement définit l'esprit de la Ve par l'acceptation de la discipline au service de l'effort national), et la mise en place d'un « pouvoir informel », qui surfe sur l'instabilité et le malheur sociétal plus qu'il ne l'aborde de front.

La question qui se pose est donc celle de savoir en quoi l'héritage gaullien définit encore la Ve République, et en quoi l'« efficacité » de la Ve est encore présente. On ne peut à cet égard qu'introduire deux éléments en guise de conclusion. Le premier est que les Régimes Parlementaires ou parlementaristes, moins marqués du sceau majoritaires et censés mieux refléter la diversité de l'opinion, sont également en crise. En 1958, Michel Debré rêvait du modèle anglais, de ce bipartisme naturel, quitte à introduire des mécanismes de rationalisation temporaires. Aujourd'hui, force est de constater que la Ve République permet à des pouvoirs de tenir et de continuer à agir en période de crise ou de forte impopularité. On peut également retenir que la Ve est une logique autour de laquelle des compromis forts et durables se sont bâtis, et qu'il revient à l'exécutif, à qui est réservé la possibilité, mais aussi la responsabilité d'agir, de les animer.

Arnaud TEYSSIER
Président du Conseil Scientifique

Frédéric FOGACCI
Directeur des Études et de la Recherche.