

Gouverner avec une majorité relative. Les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy et les groupes parlementaires de la IX^e législature

Vincent Flauraud

(Université Clermont Auvergne – Centre d’histoire « Espaces et Culture »)

Entre juin 1988 et mars 1993, la vie politique française est confrontée à une situation alors inédite depuis 1962¹ : le gouvernement ne dispose que d’une majorité relative à l’Assemblée nationale. Le soutien *au cas par cas* du groupe communiste, n’allant jamais jusqu’au vote d’une motion de censure sous le gouvernement Rocard (et deux fois seulement dans la législature) pouvait encore apparaître comme relevant, malgré tout, d’une convergence à gauche – même si le PC était sorti de la logique tant de participation, que de soutien formel. En revanche, un autre soutien *au cas par cas* pouvait apparaître beaucoup plus transgressif, captivant donc l’attention des médias : celui du groupe Union du Centre², fort d’une quarantaine de députés. Il avait été bâti à partir du Centre des démocrates sociaux, l’une des cinq composantes de la confédération UDF, laquelle, dans la législature précédente, avait participé au gouvernement au sein de la coalition RPR-UDF, et continuait à disposer d’un groupe à l’Assemblée, mais composé des quatre autres composantes seulement³.

Pour tenter de mieux percevoir et de mieux qualifier ce qu’a été, du point de vue du jeu parlementaire, la spécificité de la période de gouvernement de Michel Rocard, c’est une perspective comparatiste qui est adoptée ici, élargissant l’approche à l’ensemble de la IX^e législature : les majorités alternatives de Michel Rocard sont-elles les mêmes que celles d’Édith Cresson et de Pierre Bérégovoy, *tous trois confrontés à la même contrainte parlementaire* particulière, et la place qu’y a occupé le groupe centriste y a-t-elle été constante ou mouvante ?

¹ Le premier gouvernement Pompidou fut alors renversé par une motion de censure, ce qui déclencha la dissolution de l’Assemblée par le président de Gaulle.

² Voir Vincent Flauraud, « “Vous avez décidé de gouverner autrement. Nous avons décidé de nous opposer autrement.” Le groupe parlementaire Union du Centre (UDC) sous le gouvernement Rocard (1988-1991) », *Histoire@Politique*, 2016/1 (n° 28), p. 108-125.

³ Sur l’UDF, voir Gilles Richard, Sylvie Guillaume et Jean-François Sirinelli (dir.), *Histoire de l’UDF, 1978-2007*, Rennes, PUR, 2013.

Vote sur l'ensemble du texte des projets ou propositions de lois

(source : JO)

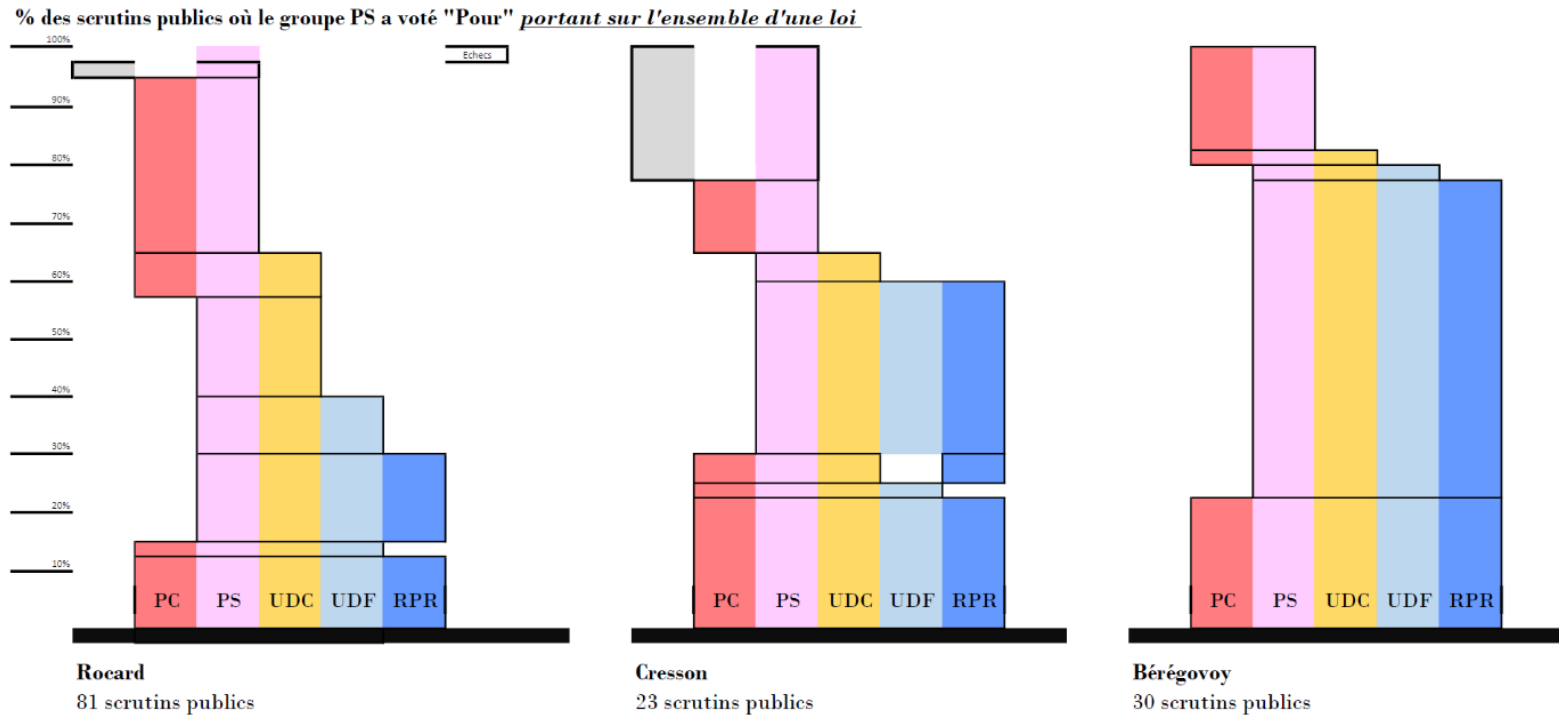
Total des participations au dégagement d'une majorité :	RPR	UDF	UDC	PC
Rocard	27%	38%	64%	52%
Cresson	57%	57%	65%	43%
Bérégovoy	77%	80%	83%	43%
Ensemble de la législature	43%	51%	69%	49%

Le calcul, à partir de l'ensemble des votes ayant porté *sur la totalité d'une loi* lors de la IX^e législature – selon le modèle proposé par D. Lecomte⁴ –, du pourcentage de participation à la majorité (par vote « Pour » ou toute forme d'abstention), montre que, si la contribution globale du RPR au dégagement d'une majorité est en retrait par rapport à celle des autres groupes, elle n'est pas négligeable (43 %), et que la contribution de l'UDF (autour de 90 députés, est aussi fréquente que celle des communistes (26 députés durant l'essentiel de la législature) : une fois sur deux. Il montre aussi un contraste marqué entre la période du gouvernement Rocard et celle des deux autres gouvernements de la législature. Sous M. Rocard, les groupes de droite (gaulliste surtout, UDF un peu moins), limitent de façon appuyée leur association à la majorité, alors que le PC va dans le sens de l'adoption plus d'une fois sur deux. Sous É. Cresson et P. Bérégovoy, la participation des deux groupes de droite ne cesse de progresser (elle est présente jusqu'à 8 fois sur 10 à la fin), alors que la fréquence de celle du PC se tasse. Sous P. Bérégovoy, les centristes participent presque deux

⁴ Source : Journal officiel, Comptes rendus des débats de la IX^e législature (<https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/index.asp> ; lien vérifié le 15-07-2023). Damien Lecomte, *L'abdication du Parlement. Fait majoritaire et discipline partisane à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, thèse de science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, université Paris I, 2021, a déjà compté (p. 237) le nombre global de participations à la majorité pour les seuls groupes UDC et PC, visiblement considérés, classiquement, comme les deux "enceintes" des "majorités stéréo" (G. Carcassonne) de cette époque. Il a identifié 155 scrutins concernés. Pour notre part, nous en avons retenu 134, ce qui signifie que quelques critères ont varié : nous avons retenu ici les votes sur l'ensemble des projets ou propositions de lois, mais non les votes sur un seul article (sauf en cas d'article unique) ou quelques-uns seulement, ou sur un seul titre d'un projet, ni les scrutins publics sur la déclaration du gouvernement sur sa politique, ni sur les motions de censure. Néanmoins, les taux auxquels nous parvenons sont très proches de ceux de D. Lecomte : pour l'UDC, 69 % de participations à la majorité sur l'ensemble de la législature, contre 63,9 % ; pour le PC, 49 %, contre 49,7 % pour D. Lecomte. Ces résultats, sur une base exhaustive, conduisent à réviser, en revanche, pour la période du gouvernement de Michel Rocard, ceux que nous avons avancés dans notre article « [...] Le groupe parlementaire Union du Centre (UDC) sous le gouvernement Rocard (1988-1991) » (cité) : sur la base d'un échantillon limité à 59 scrutins, nous parvenions à 66 % de participations tant de l'UDC que du PC à la majorité, contre 64 % et 52 % ici. L'échantillon était visiblement mal calibré pour la prise en compte de la part de participation du groupe PC... ou du moins, reflétait plutôt sa participation à la totalité des scrutins de la période Rocard, et non aux seuls scrutins terminaux.

fois plus souvent au dégageant d'une majorité que les communistes, alors que sous M. Rocard la sur-participation centriste n'était que d'un peu moins du quart.

Les majorités de la IXe législature



Source : JO, Comptes rendus des débats de la IXe législature

Si l'on observe comment se combinent les votes communs des différents groupes – c'est-à-dire, comment se dessinent les majorités alternatives – il apparaît que les participations de l'ensemble des droites sont, sous M. Rocard, réparties entre des cas d'unanimité pouvant refléter un consensus ponctuel (un peu plus de 10 % des votes ; par exemple pour le RMI), et à peine plus de cas de conjonction des droites et du centre sans le PC (autour de thèmes ayant une capacité à les agréger : traité de règlement définitif de la situation de l'Allemagne, lois sur l'emploi, l'urbanisme, la poste et les télécommunications, la clarification du financement des activités politiques...). Sous É. Cresson se retrouve ce relatif équilibre (entre les cas d'unanimité des groupes, et d'unanimité sans le PC), mais avec une plus forte représentativité (chacune des deux configurations se rencontre deux fois plus). Sous P. Bérégovoy, alors que les cas d'unanimité générale stagnent, les votes par conjonction des droites associées au PS occupent plus de la moitié des scrutins. Cette montée de l'association des droites a de quoi intriguer. D'abord, il convient de ne pas négliger que les deux derniers gouvernements ne couvrent que les deux dernières années de la législature, ce qui relativise le poids de ce glissement. Ensuite, a fortiori dans une configuration de majorité relative,

le choix des projets de lois présentés, aux thématiques plus ou moins clivantes ou aptes à acheminer vers un relatif consensus, est déterminant : un gouvernement n'écrit pas la même histoire parlementaire selon ce qu'il choisit de soumettre aux parlementaires. Confronté à nos données, l'ancien député socialiste René Dosière met en avant la prudence de Pierre Bérégovoy, évitant de créer les conditions d'un affrontement dur avec l'opposition – ce qui n'empêcha pourtant pas la motion de censure du 1^{er} juin 1992 de n'être rejetée qu'à 3 voix près, mais elle est intervenue au tout début de l'existence de ce gouvernement. Sans doute a beaucoup joué, également, le décrochage de l'opinion à l'égard des socialistes, sur fond d'« affaires » : 1991, l'année du départ de M. Rocard et de l'éclatement des « affaires » Urba (financement du PS) et du sang contaminé, a été celle du retournement de la confiance, comme l'ont exprimé les sondages⁵ ; É. Cresson a un temps détenu le record du taux de bonnes opinions le plus faible pour un chef de gouvernement (23 % en mars 1992), et même si P. Bérégovoy a bénéficié d'un moindre rejet, l'écart entre les intentions de vote pour l'Union pour la France (droites) d'une part, et pour le PS d'autre part, n'avait cessé de se creuser depuis 1990-91⁶, si bien que sous les deux derniers gouvernements de la législature, la perspective d'une alternance politique à venir, lors des législatives de 1993, ne faisait aucun doute. Les droites, alors, ne prenaient plus guère de risque politique à ne pas mettre en scène le plus souvent possible une opposition.

Alors que sous M. Rocard la part de votes par association du centre et du PS, éventuellement rejoints par le PC, représente le quart des scrutins, et signifie bien une sorte de « jeu à part » des centristes, sous les gouvernements suivants ces derniers se « recollent » d'une certaine façon aux droites, qui rejoignent l'UDC dans un jeu devenu bien plus commun. Quant aux communistes, ils ne jouent le jeu d'une « union de la gauche de fait », avec des majorités uniquement PS-PC significatives, que sous M. Rocard : ensuite, la fréquence de ces configurations se réduit. Enfin, sous le gouvernement Cresson, signant une configuration singulière de plus grande défiance des groupes non majoritaires, dans plus de 20 % des cas il n'y a pas de majorité claire, et c'est l'addition de voix éparses, dont celles des non-inscrits, qui dégage une majorité.

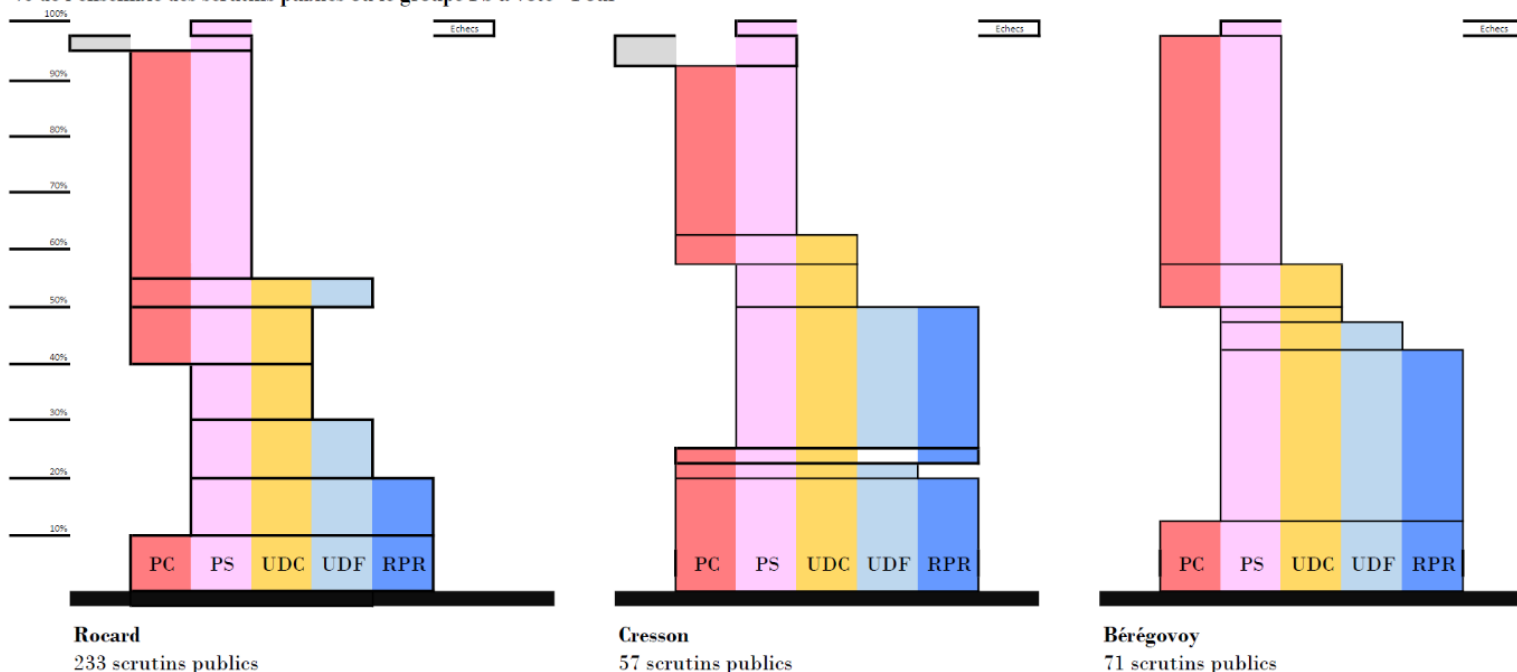
Cette première approche, concentrée sur les votes les plus déterminants, ceux de l'adoption finale, positionne donc la relation entre le gouvernement Rocard et l'Assemblée autour d'un point d'équilibre situé « plus à gauche », et avec un centre plus autonome que sous ses successeurs.

⁵ Cf. le baromètre TNS-Sofres de la côte de confiance de François Mitterrand.

⁶ [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Intentions_de_votes_aux_%C3%A9lections_l%C3%A9gislatives_\(1988-1993\).svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Intentions_de_votes_aux_%C3%A9lections_l%C3%A9gislatives_(1988-1993).svg) [lien vérifié le 16-07-2023]

Les majorités de la IXe législature

% de l'ensemble des scrutins publics où le groupe PS a voté "Pour"



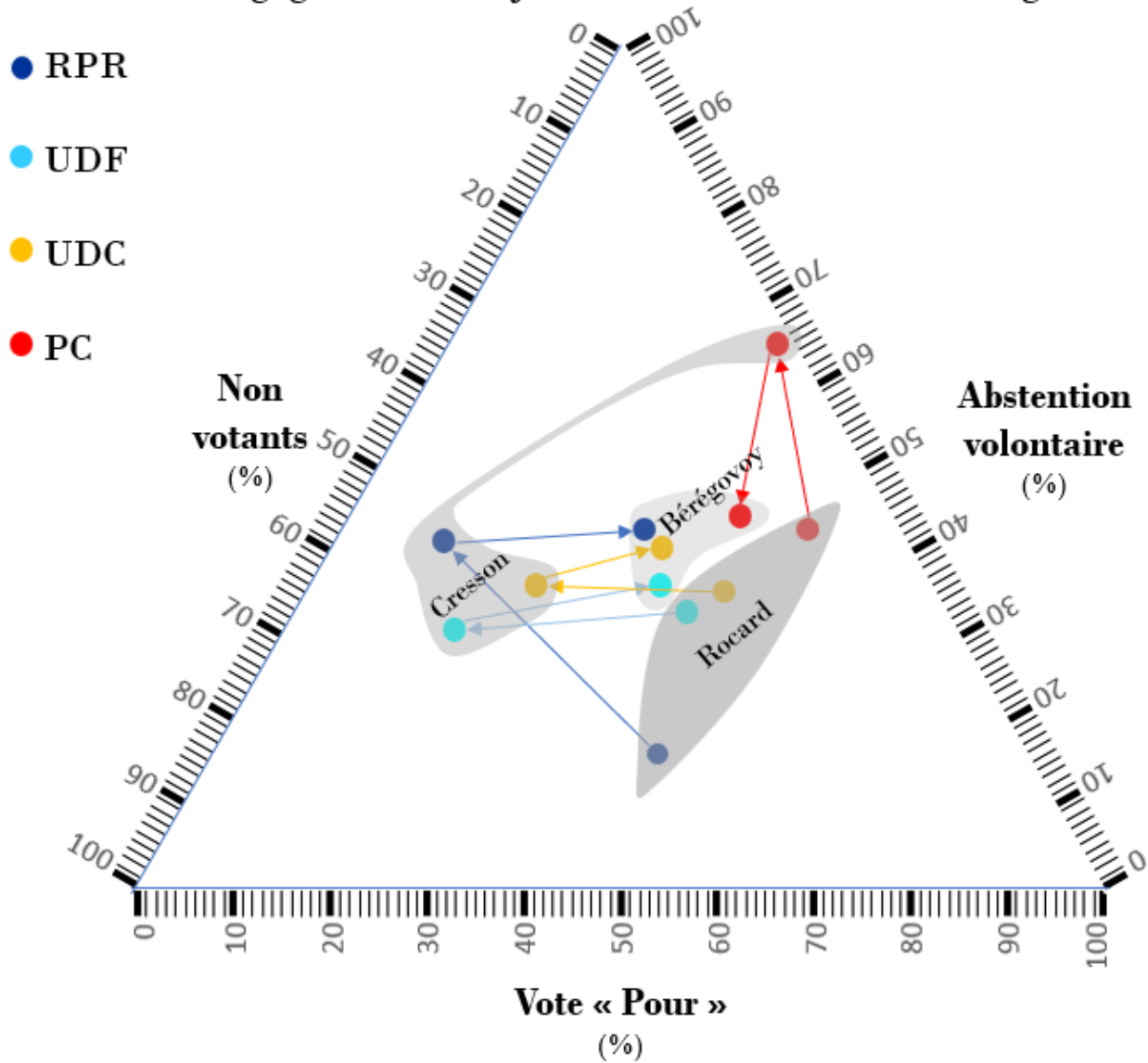
La prise en compte non plus des seuls scrutins « terminaux », mais de tous ceux (amendements surtout, vote d'articles... inclus) enregistrant un vote « Pour » du groupe PS (lequel est le noyau autour duquel peut se forger une majorité de fait) confirme de façon globale cette succession de configurations, mais avec quelques nuances à tenter d'interpréter. Globalement, la place de la gauche est plus marquée, avec cette réintégration du poids des votes intermédiaires. Sous M. Rocard, le PC est encore plus présent dans les configurations majoritaires (deux tiers des scrutins, contre la moitié), et les centristes le sont moins (un peu plus de la moitié des scrutins contre les deux tiers, soit l'inverse). Sous P. Bérégovoy, la marée des droites est contenue – et le PC retrouve même un rôle d'allié de choix du PS bien plus marqué que sous É. Cresson. Le centre conserve en cette fin de législature une part d'autonomie et de jeu commun possible avec le PC, plus étendus que dans les votes terminaux où il apparaissait englobé dans le jeu des droites. Cette prise en compte de la totalité des scrutins pratiqués accentue donc la coloration à gauche des majorités Rocard, par rapport à celles de ses successeurs, et fait apparaître une survie plus sensible – quoiqu'atténuée après la période Rocard – des jeux d'alliance gouvernementaux, avec un centre animé par une dynamique propre. Pour tenter de comprendre ces différences, on serait tenté d'évoquer la part de jeux de posture dans le débat parlementaire, a fortiori dans les multiples phases

intermédiaires : pour les droites, ne pas voter des amendements ou des articles portés par la majorité relative, et par ailleurs déposer des exceptions d'irrecevabilité, tenter des renvois en commission, multiplier leurs propres amendements, sont des moyens de se compter, de signifier leur existence politique et leur positionnement dans l'opposition. Dans ce jeu quotidien qui n'est pas décisif comme peut l'être un vote terminal, et qui est observé, qui est un espace d'exposition prolongée, il peut être important pour elles de ne pas donner l'impression de trop s'associer à la majorité, et pour le PC, de bien signifier l'attachement à la gauche – ou pour le PS, d'envoyer des signaux de parenté au PC. Les centristes, eux, paraissent avoir un jeu moins tirailé entre ces deux façons de prendre place dans le jeu parlementaire, tout en progressant dans leur réagrégation de fait avec les droites.

Différence (en points) entre le « non-vote contre » individuel et le « non-vote contre » en groupe, sous la IX^e législature				
(vote à la totalité des scrutins publics ; source : JO)				
Gouvernements	RPR	UDF	UDC	PC
Rocard	5,2	1,9	1	-2,2
Cresson	1,9	1,3	0,7	0,9
Bérégovoy	2,8	2,1	1,5	-0,6

D'ailleurs, quand on observe l'écart en points, pour les votes à la totalité des scrutins publics, entre le « non-vote contre » à l'échelle individuelle des députés et à l'échelle des groupes (car la discipline de vote n'est pas toujours tenue), il est toujours *faible* et positif chez les centristes (qui affichent ainsi la meilleure cohésion), alors qu'il est un peu plus marqué, toujours positivement, à l'UDF ; et il est surtout significatif pour le RPR, en particulier sous le gouvernement Rocard, où le groupe tient à s'afficher dans l'opposition, alors que certains membres, visiblement, sont séduits par le jeu de co-construction parlementaire dans lequel sont entrés les centristes. Du côté des communistes, cette première période est aussi celle où le *non-respect* de la consigne de vote est le plus marqué, mais négativement cette fois : signe, peut-être, de la difficulté pour certains à cautionner un jeu parlementaire sortant des clivages stricts. Validant apparemment cette hypothèse, c'est sous le gouvernement Cresson, où le groupe PC contribue le moins à dégager des majorités, que l'écart individus/groupe est légèrement positif, chez les communistes, marquant la difficulté de certains députés à risquer de priver la gauche de majorité.

Répartition des modalités de contribution des députés de chaque groupe (hors PS) au dégagement de majorités lors des votes de la IXe législature



Ensemble des scrutins publics où le groupe PS a voté pour. Pourcentage des « non votes contre »
Source : JO, Comptes rendus des débats de la IXe législature

Observer la façon dont les députés des quatre groupes hors PS ont géré, sous chacun des trois gouvernements, les façons de contribuer à dégager des majorités, est un autre moyen de faire apparaître des stratégies successives dans l’affichage du degré de cette participation. Le graphique triangulaire présenté exploite les données des 212 085 votes individuels retenus (ceux qui vont de pair avec un vote « Pour » majoritaire au sein du groupe PS). La panoplie offre trois options : soit voter pour, soit s’abstenir, soit être « non-votant », ces deux dernières options faisant baisser le

nombre de suffrages exprimés donc le seuil nécessaire pour atteindre la majorité, ce qui facilite son obtention⁷.

- Sous le gouvernement Rocard, les députés des quatre groupes hors PS recourent à un vote « Pour » franc lorsqu'ils contribuent à dégager une majorité, selon une fréquence du même ordre : dans 45 % des cas environ. Mais pour les cas restants, la distinction est alors très marquée – la plus marquée des trois périodes gouvernementales – selon le groupe d'appartenance, entre recours à l'abstention volontaire et recours au non-vote. Les députés RPR, pour lesquels il s'agit déjà de la période où ils s'associent le moins à la majorité, recourent peu à l'abstention volontaire – par laquelle, symboliquement, le député qui y fait appel signifie qu'il assume pleinement les implications de son choix : dans 16 % des cas seulement. Ils privilégient le non-vote, ce qui est un moyen de signifier une distance par rapport à la majorité dégagée. Les députés UDF et UDC recourent deux fois plus souvent à l'abstention volontaire, les députés communistes presque trois fois plus. Il y a donc là, sous le gouvernement Rocard, un comportement encore très marqué par les cadres politiques traditionnels, dans la façon de contribuer indirectement au dégagement d'une majorité : plus le député est à gauche, plus il assume, tout en ne votant pas « Pour », une forme de solidarité estimée « naturelle » avec son camp ; plus il est à droite, plus il fait en sorte de vider de son sens sa contribution, donnée à voir comme purement technique.
- Sous le gouvernement Cresson, il y a une claire dissociation entre l'attitude des députés communistes d'une part, et d'autre part celle des députés RPR, UDF et UDC, qui semblent reconstituer par la convergence de leurs pratiques l'ex-coalition de la législature précédente (un inter-groupe est d'ailleurs en place depuis l'automne 1989, mais il n'avait pas donné lieu pour autant à des pratiques convergentes sous le gouvernement Rocard). Surtout, la fréquence d'un franc recours au vote « Pour » afin de dégager une majorité régresse dans tous les groupes hors PS : c'est là une singularité majeure des modalités de dégagement de majorités de fait sous ce gouvernement. Le recul est très clairement marqué dans le pôle « droite et centre ». La montée de la participation des droites au dégagement de majorités de fait est donc ambiguë : elle mobilise dans le même temps des signes de défiance. Chez les députés RPR, qui étaient les plus rétifs, si la part de recours au non-vote ne varie guère,

⁷ Deux remarques techniques : ici sont redistribués sur une échelle de 1 à 100 % des positionnements « non-contre » dont la fréquence peut fortement varier d'une période gouvernementale à l'autre (en particulier pour le groupe RPR, comme cela a été souligné) ; ensuite, rappelons que ce type de représentation se lit en reliant chaque point à l'abscisse considérée par une ligne parallèle au côté du triangle situé à sa gauche.

celle du recours à l'abstention volontaire progresse de façon notable (passant de 16 à 41 %), absorbant une bonne part de l'ancien vote « Pour ». Pour les centristes, dont la part de contributions au dégagement de majorités ne varie guère, c'est le fait de recourir deux fois plus au non-vote qui signe parallèlement une sorte de prise de distance, de sortie de la co-construction pleinement assumée de l'époque rocardienne et d'amorce de réalignement avec les partenaires de droite. Au PC, c'est, comme au RPR, le recours à l'abstention volontaire qui connaît un bond singulier pendant cette période et révèle, là aussi, la poussée de la défiance.

- En revanche, l'époque du gouvernement Bérégofoy est marquée par un quasi-réalignement des pratiques des députés non RPR sur leur configuration de l'époque Rocard : chaque point du graphique correspondant à cette phase 3 est positionné à proximité de celui de la phase 1 (quoiqu'avec une moindre fréquence des votes « Pour » ; approximativement le même niveau d'abstentions volontaires ; mais de ce fait, davantage de recours au non-vote). Seul le groupe RPR achève ici une vraie mue : ses députés se rapprochent de ce qu'était l'attitude de leurs collègues de l'UDF et de l'UDC sous M. Rocard, et assument de recourir davantage à l'abstention volontaire qu'au non-vote.

La claire distinction entre les périodes Rocard et Bérégofoy, relativement proches, et la période Cresson, radicalement dissemblable, dans la combinaison entre les trois modulations possibles de la contribution au dégagement d'une majorité, suggère le poids de la personnalité des chefs de gouvernement dans l'agencement des rapports entre parlement et gouvernement, alors même que la composition des groupes ne varie qu'à la marge. Confronté à notre graphique, Pierre Méhaignerie abonde clairement en ce sens, rapprochant l'ouverture à la discussion de Pierre Bérégofoy (« Homme venu du peuple, simple ») de celle de Michel Rocard, et l'opposant à la figure d'Édith Cresson, qu'il présente comme beaucoup plus « fermée » et tenant à imposer ses vues. Même si des compromis continuèrent bien à avoir lieu, comme le montre la poursuite de la constitution de majorités de fait, projet après projet, le manque ressenti d'aménité, de concorde humaine, sous Édith Cresson, s'est visiblement traduit par le recours majoré aux modalités d'association signifiant la distance.

À l'aune de ces observations, la période du gouvernement Rocard vue au prisme du jeu parlementaire apparaît, rétrospectivement, comme une sorte de phase de découverte expérimentale de la configuration posée par une majorité relative. Elle est encore clairement marquée par des

réflexes d'affichage des clivages traditionnels, donc de refus de faire « comme s'il était possible », en l'assumant, de « tirer profit de la situation » et du rapport de force favorable à chaque partenaire potentiel, quel qu'il soit. Pour le groupe PC, les réflexes de solidarité à gauche sont bien là. Et la droite, en particulier gaulliste, veille à exclure ce qui pourrait apparaître comme un signe de compromission. Les centristes, eux, mus peut-être par le discours initial sur l'ouverture, expérimentent réellement, en revanche, les leviers d'action dégagés par la situation. Ce faisant, ils ouvrent la voie à une introduction progressive, plus affirmée sous les deux gouvernements suivants, des droites dans le jeu de co-construction parlementaire. D'une certaine façon, les droites, confortées sans doute par les perspectives assurées d'alternance et par une familiarisation progressive avec des répertoires d'action spécifique à un état de majorité relative, sont revenues de fait, « en catimini », dans le jeu décisionnaire, avant même leur reconquête parlementaire de 1993 ; c'est Michel Rocard qui, antérieurement, avait bénéficié d'une plus grande marge de manœuvre face à elles.