

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

3^e édition 1984

1

l'alternance

souhaitable ? comment ?

armes du président armes du parlement

petite alternance grande alternance

marxisme démocratie

exemples anglo-saxons exemples de l'Est

référendum proportionnelle

V^e République, 1981 : alternance en France

1986 ?

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Jean-Luc Parodi,
Hugues Portelli, Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzenberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

1983	France	206 F	Etranger	265 F
1984	—	224 F	—	305 F

REVUE TRIMESTRIELLE

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

POUVOIRS

1

L'alternance



Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 038697 0

ISSN 0152 0768

Dépôt légal — 3^e édition : 1984, juin

© Presses Universitaires de France, 1977
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Sommaire

L'alternance, 1981.....	5
-------------------------	---

POURQUOI L'ALTERNANCE ?

Edgar FAURE. — L'alternance ou la noix creuse.....	9
Léo HAMON. — Nécessité et condition de l'alternance.....	19
L'alternance vue par... WIAZ	44
Olivier DUHAMEL. — La Constitution de la V ^e République et l'alternance	47
Jean ELLEINSTEIN. — Réflexions sur le marxisme, la démocratie et l'alternance	73

L'ALTERNANCE A L'ÉTRANGER

Monica CHARLOT. — L'alternance à l'anglaise.....	87
André MATHIOT. — L'alternance au pouvoir aux Etats-Unis....	91
Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE. — URSS : Le changement sans alternance	97
Philippe ARDANT. — Chine : Une alternance inavouée	105
Pierre DABEZIES. — L'alternance dans les dictatures militaires du Tiers Monde	113

DOSSIER

Propositions institutionnelles pour l'alternance en France, avec Jean-Claude COLLIARD, Jacques FAUVET, Jean FOYER, Benoît JEANNEAU, François LUCHAIRE, Gilles MASSON.....	117
Jean-Pierre MORELOU. — René Capitant : Souveraineté populaire et alternance dans la V ^e République.....	143
Quelques références (1971-1977)	147
Recherches complémentaires	152
Pierre AVRIL et Jean GICQUEL. — Chronique vers l'alternance (1977-1981)	153
Edouard BALLADUR. — Les deux tentations	199
1986 : L'alternance vue de 1983. L'opposition et le débat sur la cohabitation	205

10 mai 1981 : élection d'un président de la République socialiste en France. La V^e République découvre l'alternance.

10 mai 1977 : parution du premier numéro de la revue POUVOIRS, consacré à l'alternance. Ecrit dans la perspective des élections législatives de mars 1978, il fut d'abord réédité au lendemain de l'élection présidentielle de 1981. Sans modification radicale, puisque les articles présentés à l'origine conservent toute leur pertinence. Cependant, la partie « journal » qui traitait de l'activité constitutionnelle de l'époque a été supprimée et remplacée par une chronique de la V^e République vers l'alternance (1977-1981).

Pour la 3^e édition 1984 de ce premier numéro, nous avons ajouté l'article d'Edouard Balladur, publié une première fois dans Le Monde du 16 septembre 1983, ainsi que les principales déclarations des leaders de l'opposition prononcées en 1983 dans la perspective d'un conflit des majorités en 1986.

O. D.

Pourquoi l'alternance ?

Le mot, le problème et ses effets sont nouveaux et controversés. L'alternance domine le débat constitutionnel de la France d'aujourd'hui mais aucun livre ne lui a été consacré.

On a commencé à s'en inquiéter voici dix ans à peine. Ses deux conditions se sont trouvées réunies : une bipolarisation offrant un choix tranché, une stabilité qui faisait du pouvoir un enjeu. La restauration de l'Exécutif fut le *leitmotiv* de la première moitié du xx^e siècle. La réalisation de l'alternance pourrait être celui des années à venir.

Mais comment définir l'alternance ? La controverse surgit tant sur son ampleur que sur les conditions de son succès. Les uns soulignent qu'elle ne doit concerner que les hommes, qu'elle exige un accord sur le système social. Pas d'alternance pour les ennemis de l'alternance. Les autres objectent qu'elle ne saurait se limiter à la succession régulière de deux coalitions qui conduiraient à peu près la même politique. Pas d'alternance sans transformation sociale profonde.

Ces désaccords s'expriment dans *POUVOIRS*.

Pour Edgar FAURE, l'alternance est à la fois inutile et impossible. Elle affecterait le régime. Pour Léo HAMON, l'alternance est devenue possible et nécessaire. Elle enracinerait le régime. Jean ELLEINSTEIN réconcilierait presque les intéressés en dépassant le strict problème de la succession au pouvoir des coalitions rivales. Seul le socialisme pourrait réaliser la démocratie.

Les choix se doublent de questions très concrètes : que se passerait-il en cas de conflit entre le Président et l'Assemblée ? L'inventaire des possibles doit être dressé. Un débat ouvre la réflexion sur les moyens d'éviter un blocage.

Au reste, la question est méconnue. Elle concerne également l'étranger : la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, bien sûr — mais aussi, à leur manière, l'URSS, la Chine, comme les dictatures militaires...

ONT COLLABORÉ A LA PREMIÈRE ÉDITION

- Philippe ARDANT (1929), ancien conseiller culturel de l'ambassade de France en Chine. Professeur de droit public à Paris V.
- Pierre AVRIL (1930), professeur de droit public à Poitiers, *Le régime politique de la V^e République* (3^e éd., 1974) ; *UDR et gaullistes* (1971).
- Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE, maître de recherches à la FNSP, enseigne à l'IEP de Paris (« Sciences-po »), *L'Union soviétique de Lénine à Staline* (1973) ; *Le problème national en Union soviétique* (à paraître).
- Monica CHARLOT (1933), professeur à Paris III et à l'IEP de Paris, *La démocratie à l'anglaise* (1971) ; *Le système politique britannique* (1976).
- Jean-Claude COLLIARD (1946), professeur de droit public à Nantes. Egalement membre du comité directeur du Parti socialiste, rapporteur pour les questions constitutionnelles.
- Pierre DABEZIES (1926), directeur de l'UER de science politique et du Centre d'Etudes politiques de Défense à Paris I, professeur à l'IEP.
- Olivier DUHAMEL (1950), assistant à Paris X, *Chili ou la tentative, révolution/légalité* (1974), thèse en cours sur *La gauche et la V^e République*.
- Jean ELLEINSTEIN (1927), maître-assistant à Poitiers où il enseigne l'histoire, directeur adjoint du Centre d'Etudes et Recherches marxistes, *L'histoire du phénomène stalinien* (1975) ; *Le PC* (1976).
- Edgar FAURE (1908), professeur d'histoire du droit à Besançon, député du Doubs, président de l'Assemblée nationale, *L'âme du combat* (1970).
- Jacques FAUVET (1914), directeur du journal *Le Monde* depuis 1969, *La IV^e République* (1959) ; *Histoire du Parti communiste français* (1966).
- Jean FOYER (1921), professeur de droit privé à Paris II, député du Maine-et-Loire, président de la Commission des lois à l'Assemblée nationale, ancien garde des Sceaux.
- Léo HAMON (1908), professeur de droit public à Paris I, président de l'Initiative républicaine et socialiste (gaullistes d'opposition), *Socialisme et pluralités : une République présidentielle* (t. 2 à paraître).
- Benoît JEANNEAU (1928), professeur de droit public à Poitiers. *Droit constitutionnel et institutions politiques* (1976).
- François LUCHAIRE (1919), professeur de droit constitutionnel à Paris I, membre du Bureau national des Radicaux de gauche.
- Gilles MASSON (1946), membre du collectif Etat des *Cahiers du communisme*. Romancier, *La machination* (1974) ; *La ballade d'hiver* (1977).
- André MATHIOT (1909), professeur de droit public à Paris II ; enseigne la vie politique des Etats-Unis à l'IEP de Paris.
- Jean-Pierre MORELOU, assistant à l'Institut International d'Administration Publique. Thèse en cours, *La pensée constitutionnelle de René Capitant*.
- Pierre WIAZEMSKY, dit WIAZ (1949), dessinateur au *Nouvel Observateur* ; *En attendant le grand soir* (1976).

EDGAR FAURE

L'alternance ou la noix creuse

Il existe une sorte de consensus révérenciel à l'égard du thème de l'alternance. On s'interroge peu sur sa signification, qui paraît d'une évidence limpide, et on redoute le tabou qui l'accompagne. Ainsi voit-on s'établir, du moins dans l'apparence, une concordance de vues entre le *Programme commun* — catéchisme de la gauche — et *Démocratie française* — évangile de Valéry Giscard d'Estaing.

Nous lisons dans le premier document : « L'organisation régulière d'élections au suffrage universel direct et secret permet au peuple d'exprimer son jugement sur l'activité des élus et sur la gestion gouvernementale. Les partis de la majorité comme ceux de l'opposition respecteront le verdict exprimé par le suffrage universel. Si la confiance du pays était refusée aux partis majoritaires, ceux-ci renonceraient au pouvoir pour reprendre la lutte dans l'opposition. »

Procédant avec plus d'enthousiasme, mais avec moins de précision, Valéry Giscard d'Estaing écrit de son côté : « Rien n'est plus simple que de savoir si un régime politique est démocratique ou non, du moins dans les pays industrialisés, car les pays en développement posent d'autres problèmes. Il est inutile de se référer aux affirmations de ses dirigeants. Ce régime admet-il l'existence d'une opposition effective, disposant vraiment de la possibilité de devenir à son tour la majorité ? Il est réellement démocratique et populaire. La refuse-t-il ? Dans ce cas, quelles que soient les justifications avancées, il n'est ni populaire, ni démocratique. »

On peut sans doute relever que le manifeste socialo-communiste se réfère expressément aux notions de majorité et d'opposition *parlementaires* (l'activité des « élus »), alors que le discours du Président de la République néglige cette précision ; il est cependant difficile de croire que Valéry Giscard d'Estaing ait seulement entendu

se référer à une opposition « présidentielle » qui ne se manifesterait que lors de l'élection du chef de l'Etat : il va de soi que le choix d'un Président de la République peut donner lieu, non seulement à un changement de personne, mais, par ce médium, à une variation dans la ligne politique. Si l'auteur n'avait eu dans l'esprit que cette seule circonstance, on comprendrait difficilement qu'il fit de cette lapalissade la pierre de touche de la sincérité démocratique et de la légitimité populaire.

Si l'on se place au point de vue du droit, il paraît difficile de contester cette conception dominante, encore suggère-t-elle un certain effort de réflexion.

Si l'opposition gagne les élections, elle doit, par hypothèse, devenir majorité ; et l'ancienne majorité, devenue minoritaire, doit s'incliner démocratiquement. Cette règle s'impose, par définition, dans un régime qui reconnaît les règles de la majorité simple. Cette règle elle-même suppose un accord préalable, lequel peut comporter des distinctions et des limites. Ainsi, le jeu de la majorité simple n'est-il pas suffisant pour permettre de transgresser, ou de modifier, la Constitution. Il faut, à tout le moins, recourir ici à une procédure particulière. Une question plus difficile peut se poser : la minorité doit-elle s'incliner devant la majorité lorsque celle-ci met en cause l'ensemble du régime dont la règle majoritaire est un élément ? Doit-on s'incliner *démocratiquement* devant la victoire *démocratiquement formelle* d'une majorité qui se propose ouvertement de supprimer la démocratie ? Il n'est pas inconcevable qu'un parti fasciste, ou un parti de l'étranger, obtienne une majorité électorale. Quel est, dans ce cas, le devoir des démocrates ou des patriotes devenus *minoritaires* ? Je me hâte de dire qu'en soulevant cette hypothèse je ne vise point la situation qui résulterait d'une victoire, en 1978 par exemple, de l'opposition actuelle. Mais il m'a paru nécessaire de souligner que l'alternance ne peut être conçue qu'à l'intérieur d'un ensemble qui accepte les dispositions générales de la démocratie.

La question de droit peut donc, en dehors de cas tout à fait insolites, se poser et se résoudre simplement. Il s'agit, en somme, d'une tautologie. Etant donné que nous définissons comme régime démocratique un régime qui comporte des élections selon les règles de la majorité, s'il se trouve qu'une tendance politique conquiert une majorité qui lui faisait alors défaut, elle peut dès lors disposer des droits qui sont assignés à cette majorité. Si on les lui dénie, c'est que l'on ne se trouve pas en présence d'un régime démocratique...

En revanche, la question de savoir quels sont les droits qui s'attachent à la conquête de la majorité demeure entière. A tout le moins dans notre régime qui comporte l'existence de deux majorités électorales : la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. A quoi l'on répond tout naturellement qu'il suffit de consulter les textes constitutionnels qui déterminent le partage des compétences. A quoi l'on réplique que justement, dans notre cas, cela ne suffit pas, étant donné les incomplétudes et les contradictions de ces textes, et les discussions que peut soulever l'appendice coutumier par lequel la pratique des quinze dernières années a prolongé ou dénaturé des textes déjà litigieux par eux-mêmes.

A ce point, il faut bien constater que le problème, qui paraissait clair, s'obscurcit, et que le consentement, qui paraissait acquis, se dissout. Qu'est-ce que cette alternance dont on vénère le principe mais dont on ignore la coutume ? Qu'est-ce que ce transfert dont le mécanisme s'impose et dont l'objet se dérobe ?

Essayons de confronter ici les deux thèses, puisque, sur ce terrain, leur coïncidence n'est plus assurée (encore que pratiquement elle débouchera sur les mêmes résultats).

1° *Selon le Programme commun, l'alternance n'est pas réellement l'alternance et le régime n'est plus le régime.* — Là encore, il faut aller au-delà de la première impression. Celle-ci nous porterait à croire que la thèse de l'opposition présente véritablement l'alternance, car elle a l'avantage d'être précise et concrète. La nouvelle majorité assurera la direction des affaires publiques. Le programme commun a prévu, à cet effet, la formation d'un gouvernement de législature. Dès lors, le Président de la République se trouve pratiquement privé du droit de choisir le chef du gouvernement, et en tout cas, à supposer qu'il puisse exister quelque accommodement sur ce point — qui concernerait surtout les formes — il est, bien évidemment, dépouillé de la faculté de le « remercier ». Tout cela est parfaitement clair, mais va au-delà de la conception d'*alternance*, puisque la nouvelle majorité se trouvera investie de plus de droits que n'en avait la majorité ancienne.

Sans doute, on peut contester que la Constitution implique le contrôle total de l'Exécutif par le Président, et notamment le droit de révocation, mais jusqu'ici cette interprétation a prévalu dans la pratique. La majorité parlementaire a accepté, fût-ce à tort, une forte limitation de ses droits. L'*alternance* ira donc au-delà du transfert ; elle comporte une double novation : d'une part à travers l'amplifi-

cation et l'accroissement des pouvoirs transférés, d'autre part à travers l'éclatement inévitable du cadre institutionnel lui-même. Elle entraîne, en fait, la disparition de la V^e République, car si l'Assemblée peut maintenir un gouvernement dont le Président ne veut plus, le chef du gouvernement sera naturellement porté à étendre ses attributions à ce qu'on appelle le domaine réservé, dès l'instant surtout que, par hypothèse, il n'appartient pas à la même tendance politique que le Président.

2^o *Selon la conception giscardienne l'alternance est une notion insaisissable et une noix creuse.* — Le Président de la République, dédaignant le terre à terre du catéchisme socialo-communiste, nous a élevés vers la métaphysique, mais nous y trouvons la brume. L'élan de certitude débouche sur le constat d'indécision.

Le thème exposé dans *Démocratie française* reconnaît seulement le droit à la nouvelle majorité (ex-opposition) d'exercer les pouvoirs qui appartenaient à la précédente (présidentielle) et cette conception apparaît parfaitement logique et équitable. Mais elle est vide. Elle ne peut résister à cette considération élémentaire que des adversaires ne peuvent se contenter d'une « portion congrue » qui paraît aux amis eux-mêmes comme très chétive.

Dans la pratique parlementaire de la V^e République les députés sont essentiellement des agents recruteurs, des barnums électoraux, des médiateurs populaires, et, dans la meilleure hypothèse, des assistants socio-économiques de circonscription. On les réunit à Paris pour leur permettre d'écouter des déclarations d'investiture qu'on ne leur demande plus d'approuver, de voter des budgets dont ils commentent à perte de temps les innombrables lignes sans en pouvoir modifier une seule ; enfin de donner force légale aux projets déposés par le gouvernement, sauf à les modifier sur des points de détails dans la limite de ce que celui-ci veut bien tolérer (on va souvent jusqu'à leur souffler avec bienveillance les affaires sur lesquelles un peu d'insurrection de leur part serait favorablement accueillie). Sans doute, cette sujétion n'est pas seulement, ni directement, l'effet de la coutume constitutionnelle qui place le gouvernement dans la dépendance absolue du Président. Elle tient à une situation de fait, qui fait dépendre les députés de la majorité de l'appui qu'ils reçoivent des Pouvoirs publics pour les affaires de leur circonscription, et notamment — ce qui est tout à fait honorable — pour faire avancer les équipements collectifs. Mais, en réalité, ces différents aspects sont complémentaires. C'est parce que les députés sont les perpétuels

obligés du gouvernement qu'ils ne peuvent pas s'opposer à l'exercice du droit de révocation, même quand ils ont récemment et avec éclat proclamé leur confiance au Premier ministre sortant ou plutôt « sorti » (cas de M. Chaban-Delmas). Pas davantage ne peuvent-ils rejeter, si l'Exécutif s'opiniâtre, un projet de loi qui leur apparaît inopportun, voire détestable (ainsi la loi sur les plus-values). Il n'est même pas besoin d'utiliser l'arsenal de l'engagement des responsabilités pour obtenir, c'est-à-dire pour forcer, leur consentement.

On peut sans doute concevoir que les députés puissent parvenir à affirmer davantage leur indépendance dans le domaine propre de leur compétence législative. C'est à quoi certains d'entre nous s'emploient, et c'est pourquoi je m'attache à préconiser la présence réelle des votants (règle constitutionnelle non appliquée). Dès lors la logique ne conduit-elle pas à prévoir que, par le jeu de l'alternance, une nouvelle majorité obtiendrait plus aisément, sans briser le cadre juridique, une relative libération ?

Comment espérer cependant que cette libération soit seulement relative ? Comment s'arrêterait-on en chemin ? Les députés de la nouvelle majorité n'admettront pas que le Président puisse révoquer le Premier ministre, mais ils ne reconnaîtront pas davantage qu'il puisse réellement le choisir. L'objectif avéré des opposants est de revenir à un régime parlementaire reposant sur le contrat de législature, et dans lequel disparaîtrait le pouvoir singulier que la V^e accorde au Président de la République. Celui-ci serait donc obligé de se cantonner dans un rôle assez comparable à celui que tenait le Président de la IV^e.

Peut-on concevoir une sorte de *gentleman's agreement* entre un Premier ministre de la nouvelle majorité et un Président (qui par hypothèse procède de l'ancienne) ? Certainement pas, même dans le domaine dit « réservé » de la politique extérieure. Le nouveau Premier ministre ne laissera pas le Président de la République engager la France dans les conférences internationales, dont les autres participants sont tous des chefs de gouvernement, même le Président américain, puisqu'il n'a pas de Premier ministre.

Pour en terminer sur ce point, un certain rehaussement de la fonction parlementaire, un meilleur équilibre des pouvoirs — sans changement de régime — peuvent être plus aisément recherchés *sans* alternance que par l'alternance.

Tout nous ramène donc à la même conclusion : l'alternance n'est pas compatible avec le régime de la V^e République.

Nous nous sommes posé la question de savoir si cette situation ne pouvait être corrigée par la réforme — très simple — que nous avons préconisée depuis des années : l'alignement de la durée du mandat présidentiel sur celle de la législature. Ce résultat serait en effet théoriquement atteint, surtout dans le cas où le nouveau Président serait issu de la nouvelle majorité. Mais, en fait, la nouvelle majorité étant, par hypothèse, celle du programme commun annulerait le pouvoir proprement présidentiel, puisque tel est justement son objectif déclaré. Plus délicate est l'hypothèse où la coïncidence des mandats aboutirait à l'élection d'un Président et d'un Parlement affiliés à des tendances opposées. Nous persistons à penser que, même dans ce cas, la coexistence ne pourrait être durable et appellerait à une épreuve de force aboutissant, par des élections nouvelles, à la coïncidence des majorités, donc, soit au maintien de la V^e (sans réelle possibilité d'alternance), soit au retour à un régime proprement parlementaire. Au demeurant ces questions sont aujourd'hui théoriques, puisque les mandats sont de durée différente (et même si la réforme Pompidou venait à être adoptée, les dates d'élection ne concorderaient pas).

Cette analyse, qui se place dans une optique principalement juridique, aboutit donc à montrer que l'alternance est un théorème sans contenu, une noix creuse. Elle se ramène à une donnée évidente et qui n'exige pas de terminologie spéciale, à savoir que *les Français, s'ils le désirent, ont le droit de mettre fin au régime de la V^e République*, soit par une modification formelle de la Constitution, soit tout simplement en élisant une majorité parlementaire qui ne respecte pas le *présidentialisme* de la V^e.

Nous pouvons maintenant abandonner le terrain du droit, où nous n'avons plus rien à apprendre, pour nous transporter dans un champ plus vaste, en tout cas moins bien balisé. Les apologistes de l'alternance ne limitent pas leur vue à la règle juridique selon laquelle le peuple a le droit d'imposer une majorité nouvelle, fût-ce au risque ou au prix d'un changement de régime. Dire qu'on ne peut à la fois consulter les électeurs et refuser de tenir compte de leur décision, c'est moins professer un credo que souligner une vérité première. Nous sommes malheureusement dans un univers où il n'est jamais inutile de répéter une platitude, mais, au-delà de celle-ci, on considère le plus souvent l'alternance comme étant non seulement permise, mais souhaitable, non seulement comme un droit, mais un mode d'existence, non seulement une éventualité mais une optimalité.

Là encore, les choses n'apparaissent pas si simples quand on passe de la pétition de principe à l'effort de la démonstration.

La fascination de l'alternance est due à l'exemple des régimes anglo-saxons, où elle fonctionne avec aisance et comme ces régimes sont de bonnes démocraties, on est tenté de penser que cela explique ceci, ou peut-être que ceci explique cela. On ne saurait cependant séparer le succès de l'alternance de deux circonstances particulières, lesquelles ne sont pas nécessairement coextensives à la notion de démocratie.

D'une part, il s'agit de pays où la vie politique est traditionnellement bipolarisée. La « structure » des deux grands partis est de nature à faciliter le « système » de l'alternance. En second lieu, il n'existe point de conflit entre ces partis sur le cadre du régime. L'alternance fonctionne donc entre deux positions internes par rapport aux institutions, non pas entre une position interne et une position externe.

On observe les mêmes données dans une démocratie de date plus récente, la République fédérale allemande.

Si nous considérons maintenant la situation de la France, il apparaît que le rôle historique de l'alternance est moins fréquent et moins décisif que dans les pays précités. Pendant une longue période, la France n'a connu d'alternance (au sens général du mot) que révolutionnaire : ce n'est donc pas le phénomène qui fait l'objet de notre étude. L'alternance démocratique n'apparaît qu'en 1876 à l'occasion du conflit entre le Parlement et la présidence de la République, encore doit-elle surmonter une dissolution. Entre 1876 et 1914, il n'y a pas de renversement de majorité. L'alternance reparait en 1924 avec la victoire du Cartel des gauches, en 1936 avec celle du Front populaire. Deux traits à souligner : dans l'un et l'autre cas la substitution de la majorité s'effectue dans le cadre du régime et sans mise en cause de celui-ci. Dans l'un et l'autre cas ses effets ne sont pas durables : il s'agit moins d'un renversement durable que d'une interruption temporaire, une ou deux années sabbatiques pour la gestion que les électeurs avaient apparemment désavouée. Ce n'est pas l'alternance, c'est la césure.

Sous la IV^e République, on remarque de fréquents changements de ministères, et des fluctuations majoritaires dont nous reparlerons, mais un seul cas d'alternance : l'arrivée au pouvoir du Front républicain après la dissolution et les élections de janvier 1956. Comme sous la III^e, le régime n'est pas mis en cause, et le changement n'est pas durable. Enfin les événements de mai 1968 ne peuvent d'évidence être tenus pour un phénomène d'alternance : il s'agit

d'un stress de nature révolutionnaire quoique exempt de tragédie.

Sous la V^e République on ne relève jusqu'ici aucun cas d'alternance ; et les deux premiers Présidents de la République avaient même laissé apparaître une réaction d'anaphylaxie à cette hypothèse. M. Valéry Giscard d'Estaing semble, au contraire, mais cela résulte de déclarations récentes, disposé à s'en accommoder, et l'on suggère ici et là qu'il l'appelle de ses vœux.

Ces faits étant susceptibles d'interprétations variées, nous croyons pouvoir en déduire que l'*alternance* n'est pas le modèle typique de la démocratie selon le génie français.

Elle nous apparaît plutôt comme séquelle du passé que comme gage d'avenir. Plutôt la survivance affaiblie et sporadique de la mutation révolutionnaire que l'amorce d'une rotation institutionnalisée.

Or, la démocratie française a secrété, et de longue date, son propre modèle, qui répond aux deux effets que l'on attend de l'alternance, à savoir : tenir compte des aspirations de l'électorat, éviter la sclérose, le vieillissement, l'entropie. Ce modèle consiste dans la combinaison de deux mécanismes que nous qualifierons (provisoirement) par les termes suivants : l'*inflexion spontanée* et la *géométrie variable*.

L'*inflexion spontanée* permet à la tendance dominante (qui n'est pas nécessairement majoritaire, ni même majoritaire dans la majorité) de s'adapter aux circonstances et aussi aux variations de l'électorat. La conduite gouvernementale est généralement assurée par un parti qui, du fait de ses positions médianes sur l'échiquier électoral, du fait aussi d'une sorte d'élasticité qui lui est propre, se trouve particulièrement adapté à l'*inflexion*. Ce fut le cas du Parti radical sous la III^e et sous la IV^e République ; s'il a laissé à diverses reprises la direction politique à d'autres tendances, ce ne fut jamais que pour une période assez courte, et, même dans ce cas, il lui est arrivé d'être associé à la succession ou de lui insuffler sa propre inspiration...

On peut considérer que cette dominante radicale s'est poursuivie sous la V^e République, car le général de Gaulle, en dépit de l'apparence, possédait une adaptabilité politique personnelle de type radical, et d'autre part les rassemblements qui le soutenaient comportaient eux-mêmes une forte imprégnation radicale. Michel Debré, Jacques Chaban-Delmas étaient issus du Parti radical, Pompidou et Chirac, à défaut d'en avoir détenu la carte, en représentent typiquement l'esprit.

D'autre part, l'*inflexion* se combine, chaque fois que cela est nécessaire, avec un nouveau jeu d'alliances et de coalitions.

La méthode inflexion-géométrie a permis à la démocratie de type français de boire un certain nombre d'obstacles et d'obtenir des résultats qui, dans un autre pays, auraient normalement exigé une alternance par substitution totale de majorité. Ainsi l'expérience Mendès France en 1954 (avec géométrie variable par le soutien de la gauche), l'expérience inverse Guy Mollet (soutien de la droite), l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle (soutien très étendu), l'absorption de la crise de 1968 par le général de Gaulle (tout seul), l'expérience Pompidou (adjonction d'une aile centriste), la direction Giscard d'Estaing (adjonction d'une seconde aile centriste).

Rien ne démontre que le modèle français de géométrie variable soit inférieur au modèle anglo-saxon d'alternance, à ceci près qu'il déconcerte parfois l'opinion et qu'il peut la désappointer, parce qu'elle trouve dans des renversements moins discrets une sorte de satisfaction de l'esprit et de soulagement des nerfs.

Le modèle de l'alternance est particulièrement adapté à la période de l'économie prékeynésienne : l'expansion est encore faible, on ne peut contenter d'un seul coup les aspirations ; deux conceptions antagonistes s'opposent, celle d'un conservatisme à peu près négatif et celle d'un progressisme imprudent, on ne peut donc avancer que par secousses, avec intervalles de pause. Une expansion plus contenue, la disposition de moyens scientifiques de mesure et de gestion, un consensus général sur le progrès social optimum, considéré non seulement comme idéalement souhaitable mais comme instrument technique de relance, devraient normalement favoriser le modèle de l'inflexion et de la géométrie variable.

Nous sommes cependant aujourd'hui en présence d'une situation qui peut se prêter à un *stress* d'alternance. En effet, le parti dominant ne dispose plus de réserves où il pourrait puiser de nouveaux alliés (les centres ont été absorbés et les radicaux de gauche paraissent amarrés au programme commun, c'est seulement de ce côté qu'il pourrait y avoir du jeu). D'autre part cette direction n'est plus, depuis septembre 1976, marquée par l'inspiration radicale que M. Chirac représentait au poste de Premier ministre depuis la mort de Georges Pompidou, qui l'avait incarnée à la tête de l'Etat. La différence de *style* de gestion est d'ailleurs très sensible depuis cette date (ainsi l'engagement de la responsabilité du gouvernement dans l'affaire de la mairie de Paris est-elle une procédure typiquement incompatible avec un mode de gestion imprégné de tradition radicale).

Si l'alternance joue en 1978, sera-t-elle appelée à des effets plus durables que ce ne fut jusqu'ici le cas dans notre histoire ? La cohabitation socialiste-communiste au gouvernement sera-t-elle durable ou sera-t-elle longtemps tolérée ? Le régime, contre la logique, y survivra-t-il ? La noix creuse peut nous réserver des surprises.

LÉO HAMON

Nécessité et condition de l'alternance

« ALTERNANCE » : « action d'alterner » lit-on au *Dictionnaire Littré*, et, à propos du verbe « alterner » : « Faire une chose à deux et tour à tour, exemple : ces deux employés alternent tous les mois ; se succéder régulièrement — dans cette allée, les ormeaux alternent avec les tilleuls... » ; à quoi on ajoutera encore, emprunté au même *Dictionnaire*, le § 33 du mot « tour » : « Tour à tour, l'une après l'autre, alternativement, exemple : je fais le bien et le mal tour à tour. » Quant au *Dictionnaire Robert*, il parle, pour l'alternance, de « succession répétée dans l'espace ou dans le temps qui fait réapparaître tour à tour dans un ordre régulier les éléments d'une série, ou encore se succéder en alternance ». Ce qui est à retenir, est donc l'idée de succession régulière, de recommencement répété, dans une série donnée, de la même séquence reprise et défaite et reprise et défaite encore ; pourquoi ne pas penser alors à la *navette*, laquelle prend tour à tour deux positions extrêmes ?

Aussi bien dans le discours du général de Gaulle à Bayeux (sur lequel on reviendra), on lit en conclusion : « Toute notre histoire, c'est l'alternance des immenses douleurs d'un peuple dispersé et des fécondes grandeurs d'une nation libre groupée sous l'égide d'un Etat fort. » Ici aussi c'est bien l'idée d'une succession régulière et recommencée pour le meilleur et pour le pire qui est mise en vedette. De Gaulle serait-il le premier classique qui applique la notion d'alternance à la chose politique ? Les dictionnaires, eux, empruntent leurs exemples à l'agriculture et à la botanique, nullement à la politique.

En se référant aux maîtres du droit constitutionnel on constaterait que le sujet de l'alternance ne les retint guère.

En réalité il s'est agi d'abord, pour les docteurs du régime constitutionnel, d'asseoir le droit de la majorité — souci pratique majeur des publicistes français sous les deux Restaurations et le Second Empire. Et c'est seulement quand le droit de la majorité à gouverner est entré dans les dispositions et la pratique constitutionnelles que s'est trouvé posé un autre problème : la possible tyrannie de la majorité — et Tocqueville serait ici prophétique.

Mais pour qu'il y ait tyrannie d'une majorité, il faut que celle-ci soit organisée, définie, ce qui n'arrivera en France que très tard. Il faut que la majorité présente une structure définie et des caractères de discipline, de hiérarchie. On s'explique donc qu'il faille distinguer dans l'histoire de notre pays, à cet égard, trois périodes : *ni majorité ni alternance* ; *la majorité sans alternance* ; *l'alternance désormais souhaitable*, sans que la possibilité en soit encore démontrée.

I — NI MAJORITÉ NI ALTERNANCE

A partir de la victoire des Républicains, en 1877, il n'y a plus de victoire parlementaire de la droite (sous réserve de l'exception constituée par les élections de 1919 portant au pouvoir le Bloc national). On ne veut pas seulement dire par là que les vainqueurs se sont réclamés de la République, mais encore qu'entre la gauche la plus avancée — les socialistes — et la gauche plus modérée que constitueront bientôt les Radicaux, une discipline républicaine de désistement réciproque opère au deuxième tour de scrutin, en sorte qu'après chaque élection la gauche peut enregistrer une victoire sans alternance.

Il est vrai qu'après les élections de gauche se produit, le plus souvent, une évolution qu'on appellera tour à tour l'apaisement, la concentration, plus tard l'Union nationale ; après s'être fait élire avec l'appui socialiste, l'aile modérée de la coalition victorieuse se rabat vers le centre et change de partenaire — en acceptant les voix et plus tard le concours des modérés, ralliés ou progressistes ; la majorité change, mais il n'y a pas alternance de deux partis majoritaires, et seulement alternance d'ailleurs régulière des alliances d'un même parti — le centre gauche — qui, lui, demeure toujours au pouvoir. Plus exactement, il y a en général renversement des alliances à mi-cours de la législature.

Si on peut considérer la victoire du Cartel des gauches en 1924 comme renversant la domination du Bloc national, le gouvernement de Poincaré, en 1926, inclut la majorité de ce qui était hier le Cartel

des gauches : le Parti radical, qui en 1928 ne fera pas figure d'opposition. La Chambre de 1928 est sans doute plus à droite que celle de 1924, mais on discute pour savoir s'il ne serait pas possible d'y dégager une majorité de gauche. La gauche est victorieuse en 1932, mais Laval peut former un gouvernement... sous cette législature, et c'est un ministère radical présidé par Albert Sarraut qui est aux affaires lorsque le Front populaire est victorieux.

Sans doute tout ceci est-il lié à la fragmentation et à l'indiscipline des partis, et c'est pourquoi les meilleurs esprits présenteront l'organisation de ces partis comme un remède aux maux.

Après avoir préconisé, dans *La réforme gouvernementale*, une série de mesures techniques, Léon Blum écrit : « Tout nous ramène donc invariablement à la même conclusion : les partis sont une des conditions régulières de l'action gouvernementale ; mais, ajoute-t-il prophétiquement, ce ne sont pas les partis qui créeront chez nous le gouvernement, c'est le gouvernement qui créera d'abord des partis ; pour établir le circuit logique, il faut un commencement, un acte catégorique de volonté, un acte de création, c'est-à-dire qu'il faut des hommes, il nous faut comme une génération spontanée d'hommes d'Etat issus de leur nécessité même et qui imposent l'ordre par l'action » (Edition L'Œuvre, p. 573). Il y revient bien naturellement après l'affrontement de 1940 dans *A l'échelle humaine* (L'Œuvre, p. 431) : « La précarité ministérielle, les molleses ou les vacillations de l'action gouvernementale, la lenteur ou le désordre des débats, les défaillances ou les à-coups de la machine parlementaire en France, procèdent avant tout de l'absence de partis homogènes et disciplinés... Si le parlementarisme a réussi en Angleterre et échoué en France, c'est essentiellement parce qu'il existe en Angleterre une forte organisation des partis et que, hors de rares exceptions qui confirment la règle, on n'a jamais rien pu créer de pareil en France depuis un siècle et demi. Ne cherchons pas ailleurs la raison déterminante et même suffisante de l'inefficacité du régime parlementaire dans notre pays. » La constitution de tels partis est donc le remède proposé aux milieux politiques, mais l'idée est encore si neuve que les modalités, les conditions de cette alternance, ne sont pas posées.

Dans *Hier et demain* Vincent Auriol à son tour évoque, pour décrire le passé français, « des groupes squelettiques dont la gauche radicale fut longtemps le type légendaire se mobilisant et navigant tantôt à droite tantôt à gauche, s'orientaient d'après le vent, qui apportaient à l'opposition leur concours empressé pour renverser le gouvernement et surtout pour aider à en constituer un autre ».

C'est à cela qu'il faut mettre fin par la constitution de grands partis, « mais, reconnaît avec clairvoyance Vincent Auriol, même si leur nombre est défini et limité par la définition de grandes doctrines, la France ne comportera pas seulement deux grands partis comme aux Etats-Unis ou

en Grande-Bretagne ; il faut donc qu'intervienne entre eux un contrat public sur lequel une Assemblée sera élue pour trois ans, sauf dissolution ». Et dès que ces perspectives sont dessinées, le problème de l'alternance surgit. « Naturellement le changement de majorité entraînera la transmission normale du pouvoir d'un parti organisé ou d'un groupe de partis à un autre parti organisé ou à une nouvelle coalition de groupes..., ce serait le jeu normal du régime démocratique. » Le futur chef de l'Etat ne va pas plus loin dans son analyse de l'avenir. A quoi bon ? On sait quel sort la IV^e République réservera en effet à ces vues ; pas plus que la III^e, elle ne connaîtra une majorité.

S'il y a bien depuis 1947 un parti — le Parti communiste — exclu des majorités acceptables, il y en a au moins deux : le MRP (sauf la très brève et volontaire « traversée de la sablière » sous le ministère Mendès France) et très vite le Parti radical (pour lui sans interruption), qui demeurent toujours au gouvernement ; le RPF et les formations qui lui succèdent sont de tous les gouvernements deux ans après les élections de 1951. Et si le Parti socialiste n'est pas au gouvernement de 1951 à 1956, il est — même pendant cette législature — à plusieurs reprises dans la majorité.

Il est donc vrai de dire de la IV^e République ce que nous avons relevé pour la III^e : les déplacements d'opinion ne se font pas par alternance, mais par glissement d'alliances. La vie politique a d'autres ressorts et d'autres mécanismes d'évolution que l'alternance des majorités et les conditions de celle-ci ne peuvent faire problème, non plus que les rapports de l'alternance et de la liberté. L'analyse d'André Siegfried était, une fois encore, lucide quand il notait qu'en Grande-Bretagne la sauvegarde des libertés est assurée par la limitation des majorités dans la durée (elles sont soumises à reconduction ou désaveu à l'expiration des pouvoirs d'une Chambre), alors qu'en France la même sauvegarde est assurée par l'incertitude et le perpétuel déplacement des contours de la majorité ; si les évolutions se font outre-Manche par alternance, elles se font en France par glissements irréguliers.

II — LA MAJORITÉ SANS ALTERNANCE

Les choses changent nécessairement avec la V^e République dont l'avènement introduit dans la vie politique française la nouveauté d'une majorité définie. Avant même de discuter pour savoir s'il y a ou s'il n'y a pas eu blocage de l'alternance, il est simplement juste de constater que c'est le régime postérieur à 1958 qui a posé le problème de l'alternance en réalisant une de ses conditions préalables : selon la

prophétie de Léon Blum, « ce ne sont pas les partis qui créeront chez nous le gouvernement, c'est le gouvernement qui créera d'abord les partis ». Les fondateurs de la V^e République, en même temps qu'ils s'attachent à créer une majorité en donnant au gouvernement les instruments de direction de cette majorité, posent naturellement le problème de l'alternance.

A plusieurs reprises, dans les débats parlementaires portant sur les règlements des assemblées et à propos des prérogatives du gouvernement, le Premier ministre Michel Debré, s'adressant à ses critiques socialistes, déclare : « Un jour vous me remercirez, c'est pour vous que j'aurai travaillé. » L'alternance n'est donc alors nullement exclue dans la pensée des gouvernants, ils pensent même y contribuer dans la mesure où ils assurent au gouvernement, quel qu'il soit, les moyens de son commandement.

Mais le général de Gaulle lui-même ne s'est-il pas toujours plu à souligner que les solutions constitutionnelles préconisées par lui étant indépendantes des contingences politiques, permettent le jeu de l'alternance : « Tous les principes et toutes les expériences exigent que les Pouvoirs publics soient nettement séparés et fortement équilibrés, et qu'*au-dessus des contingences politiques* soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la *continuité* au milieu des combinaisons. » « Au chef de l'Etat la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'*orientation* qui se dégage du Parlement. »

La « Constitution de Bayeux » tend donc à permettre non pas seulement l'alternance (déjà évoquée) « des immenses douleurs et des fécondes grandeurs », mais aussi la succession et (pourquoi pas) l'alternance des « contingences politiques », manifestée par les « orientations qui se dégagent du Parlement ». On croit d'ailleurs savoir que, dans la période précédant les élections, le général de Gaulle envisageait (peut-être même l'aurait-il préféré) le cas où le Parti socialiste apparaissant comme le parti le plus important aurait donné à la nouvelle République le premier de ses Premiers ministres. S'il a imaginé, en 1956, que son Premier ministre pourrait être Guy Mollet, pourquoi ne serait-il pas celui de la seconde législature...

En fait — ses plus proches collaborateurs dans les premiers gouvernements en porteront témoignage — il ne souhaitait pas lier son action propre (notamment dans l'affaire d'Algérie) avec une majorité déterminée et reprenait même parfois ceux qui lui parlaient de « majorité » ; il ne lui déplaisait pas d'avoir, selon les questions, ce que plus tard un de ses ministres appellerait des « majorités d'idées ».

Les choses se dérouleront cependant autrement : entrevue,

esquissée et même désirée, l'alternance possible sera occultée par les événements. Pourquoi ?

Une première raison est l'évolution même qui a fait passer le Président de la République du rôle d'arbitre régulateur (pour reprendre la distinction de M. Duverger) — que paraissait lui assigner la Constitution de 1958 — au rôle d'arbitre capitaine pour reprendre le deuxième terme de l'alternative indiquée ; le terme d'arbitre retrouvait ainsi le sens qui est le sien dans les langues anciennes, sacrée comme l'hébreu ou profanes comme le grec et le latin ainsi que le faisait très justement observer M. Prélot. La modification constitutionnelle de 1962 perpétue ensuite la situation de prééminence que les circonstances et le caractère avaient naturellement assurée au général de Gaulle depuis 1958 et « la ruse de l'histoire » fait ainsi du Président de la République, qui se voulait au-dessus des partis, le chef véritable de la majorité : on n'a pas fini de débattre les conséquences de cette évolution.

Toujours, cependant, se manifesterà, chez quelques-uns, le souci de résister à une telle évolution, et surtout, la volonté de ne pas identifier la cause des institutions et celle d'un parti.

« La Ve République n'est pas un nouveau système de partis, elle est un nouveau système d'institutions parmi lesquelles la plus importante est un Président de la République responsable devant le suffrage universel », écrivait René Capitant le 19 mars 1965. L'UNR-UDT est un parti gaulliste, mais le gaullisme ne se réduit pas à l'UNR-UDT, le gaullisme est essentiellement un régime, c'est-à-dire des institutions politiques et sociales animées par un certain état d'esprit national et de continuité » (22 décembre 1967). Il y revient souvent (24 mars 1967) : « Une grave confusion s'est inscrite dans l'esprit de nos amis, une confusion si dangereuse pour l'avenir du régime... il me semble très dangereux de confondre la Ve République avec la majorité parlementaire issue des dernières élections comme avec toute autre majorité d'ailleurs. La Ve République est le nom du régime établi, ce ne peut donc être celui d'un de ses éléments. Une telle majorité n'est pas imposée par la Constitution, et le régime n'en continuerait pas moins d'exister si l'Assemblée se trouvait épisodiquement privée de majorité gouvernementale » (*Ecrits politiques*, p. 49). Et encore (1^{er} décembre 1967) : « Faire du chef de l'Etat l'instrument ou le chef d'un parti ou d'une fédération de partis, ce serait détruire la Ve République. » « Faisons confiance au général de Gaulle pour montrer qu'il n'est pas plus prisonnier de cette majorité parlementaire qu'il ne le fut des hommes du 13 mai », écrivait-il le 13 octobre 1967. Sans doute y a-t-il aujourd'hui une confusion mais la confusion présente doit être dissipée et le plus tôt sera le mieux. « Giscard d'Estaing s'est nettement prononcé, écrivait-il le 18 février 1966 ; il a l'ambition légitime de ramener au gaullisme, c'est-à-dire aux institutions de la Ve République, les voix

de droite qui se sont récemment égarées sur le nom de M. Lecanuet ; nous ne pouvons qu'approuver son dessein et souhaiter qu'il se réalise. » Mais une opération symétrique s'imposait, pensait-il, dans laquelle l'UDT aurait chance « de devenir le noyau de la future gauche qui un jour devra affronter la droite de M. Giscard d'Estaing ». « Il se pourrait d'ailleurs qu'une importante fraction, sinon la majorité des membres de l'UNR fût disposée à rejoindre une UDT qui aurait repris son autonomie. » Et d'évoquer le général de Gaulle qui fut « à la Libération, le chef d'un Front populaire autrement plus puissant que celui de François Mitterrand en 1965, et qui reste pour de nombreux hommes de gauche passés par la Résistance, le chef virtuel d'un grand rassemblement populaire dont ils n'abandonnent pas l'espoir et dont ils ressentent plus que jamais la nécessité » (17 décembre 1965, *Ecrits*, p. 137). Et revenant encore, le 11 février 1966, sur la même question, il écrivait : « Le gaullisme a-t-il pour but de fonder un régime ou de fonder un parti ? C'est une question capitale qui s'est posée depuis longtemps et qui doit être enfin tranchée... Le général de Gaulle répugne à n'être que le chef d'un des partis de la République. »

Avec toute la force de son attachement au général de Gaulle, de sa confiance en lui, et la conscience de son éloignement à l'égard de la majorité qui, à l'époque, soutenait le général, Capitant s'attachait ainsi à distinguer la majorité institutionnelle provisoire et les majorités ultérieures possibles. Par là même, il devenait, il était, lui, un prophète de l'alternance.

Mais une autre série de raisons encore empêche alors que le problème de l'alternance ne se pose en fait.

Les majorités sont fortes au référendum et aux élections de 1962, fortes encore à l'élection présidentielle de 1965, si l'on veut bien penser que parmi ceux-là même qui ne votent pas pour le général de Gaulle — les 45 % minoritaires de 1965 — une bonne part rend hommage à la personne du Libérateur, ne doute ni de son patriotisme, ni de son attachement aux libertés, ni de la grandeur de son personnage historique, et approuve, sur des points souvent importants (comme par exemple la politique extérieure), l'inspiration de sa politique : les majorités sont larges et le consensus autour de l'autorité présidentielle plus large encore.

Le personnage du général, l'ampleur de la majorité, seraient donc des raisons de fait suffisantes pour que la question de l'alternance ne se pose pas. Mais une autre raison encore intervient dans le même sens : l'absence d'une solution de rechange — d'une « alternative » véritable comme on le dit aujourd'hui couramment et improprement ; il y a des oppositions, il n'y a pas une opposition, même en 1967, c'est-à-dire au moment où la majorité se fait plus étroite, la minorité comprend non seulement des socialistes et des communistes — dont

les accords ne dépassent alors guère les engagements de désistements électoraux —, mais encore un Centre démocrate dont il est notoire qu'il refuse toute alliance avec les communistes ; en sorte qu'il y a un « Cartel des non » plutôt qu'une solution de rechange.

Or, pour qu'il puisse y avoir alternance, il ne suffit pas que la majorité existante soit assez étroite pour que sa mise en minorité ne soit plus invraisemblable, il faut encore qu'il y ait en face d'elle, non pas une coalition de refus, mais une force rassemblée et capable de devenir elle-même une majorité. Parce que le « Cartel des non » n'est pas une solution de rechange, son existence, ses succès même, ne peuvent poser la question de l'alternance : il faut à celle-ci le face à face, sinon de deux grands partis, du moins de deux coalitions dûment coordonnées l'une et l'autre.

Aussi bien cette période est-elle caractérisée par ce que nous avons pu nous-même appeler « la majorité sans alternance ». « Dans de grands pays démocratiques voisins, la vie politique repose sur l'alternance de deux alliances ou de deux partis, chacun assumant tour à tour les responsabilités de l'action et celle de l'opposition », déclarait aux journées de l'UDR à Chamonix, en septembre 1970, celui qui était alors le Premier ministre Cbaban-Delmas :

« La situation politique française est tout autre : il y a des opposants, il n'y a pas d'opposition. » Et Alain Peyrefitte pouvait dire encore un peu plus tard : « Si nous ne faisons pas de bêtises, nous sommes là pour vingt ans. »

« Si nous ne faisons pas de bêtises... » Car le privilège d'une majorité aussi large et d'une aussi médiocre cohérence de l'opposition comportait, pour les majoritaires, des obligations en même temps que des avantages. Le Premier ministre de l'époque les proclamait : « Nous avons des responsabilités plus qu'ordinaires vis-à-vis non pas seulement des Français qui votent pour nous et des catégories sociales qui nous soutiennent le plus, mais aussi vis-à-vis de ceux et de celles qui ne nous ont pas encore apporté leurs voix, mais qui commencent à envisager de le faire... D'autres familles politiques voisines de la nôtre sont venues s'allier à elle ou viendront le faire. » Par là écrivions-nous, le 28 septembre 1970 dans *Le Monde* : « L'expression souvent employée par le Premier ministre : « une France pour tous les Français » est autre chose encore que l'expression de bons sentiments, c'est la conscience du lien direct d'une majorité sans alternance avec l'ensemble de la nation qui continuerait de l'élire. » « Aux logiques du refus, il s'agit d'opposer la logique d'un rassemblement qui ne peut être politiquement équilibré et s'étendre politiquement, qu'en étant aussi socialement équilibré. »

« Il fallait donc que la formation majoritaire entende se présenter non pas comme une organisation sectorielle exprimant une philosophie

politique déterminée et elle seulement, mais comme un rassemblement auquel sont conviés en fait tous les Français qui refusent l'extrême gauche et l'extrême droite. Dès lors, toute analyse croyant réduire le gaullisme à un parti moderne de droite était incomplète. » Plus exactement, il fallait qu'elle le fût.

Sans doute « s'il y avait deux partis semblables confrontés et alternant, écrivions-nous encore, une opposition de gauche non communiste rejetterait inmanquablement la majorité vers la droite, et la tentation deviendrait grande de soigner particulièrement les couches sociales qui seraient réputées voter « mieux » que les autres. Ces dernières risqueraient alors de n'être plus défendues que par surcroît et l'emporteraient un jour à leur tour dans les élections. » Mais, « si l'on considérait au contraire, que, faute d'alternance, la majorité durable est effectivement et même électoralement responsable envers toute la nation et que son maintien même dépend de tous, la raison politique rejoint ce qui est toujours le devoir civique : c'est la nation tout entière dont il faut poursuivre la promotion, non seulement par l'expansion économique, mais encore en faisant entrer davantage dans les faits la conception que l'on se fait de la justice », écrivions-nous pour notre part (*Le Monde* des 27-28 septembre 1970 : « De la logique du refus à celle de la majorité »).

On voit donc bien à quelles conditions la majorité sans alternance pouvait se maintenir. Il vaut d'y insister, puisque certains croient que nous en sommes toujours là pour l'essentiel, que le problème de l'alternance ne doit pas se poser dans les conditions du modèle anglais (par exemple) et que les évolutions peuvent toujours se faire par déplacements d'accent à l'intérieur d'une même majorité : en rappelant aujourd'hui ce qui nous paraissait à l'époque exiger une telle situation, nous voyons mieux que la conjoncture présente ne répond pas à ces conditions. Nous écrivions ainsi (*Le Monde*, 17-18 mai 1970) : « Fait majoritaire et gaullisme de gauche condamnent politiquement — et sans doute de façon irréversible — les « groupes charnières » situés au centre qui, en s'alliant tantôt à la gauche et tantôt à la droite, faisaient sans cesse basculer les majorités sous la III^e et la IV^e République : mais la vie elle-même, la nature des choses privilégient toujours celui que la pratique anglaise appelle l'électeur du milieu de la route et dont le choix fait, ou défait, les majorités ; elle recommande donc aux régimes qui veulent « réussir » — c'est-à-dire marquer et durer — la voie étroite qui, entre l'immobilisme conservateur et le drame révolutionnaire, passe par des réformes sages, justes et continues. » Et à propos des gaullistes de gauche : « Leur action est ainsi, quant à la forme, celle de l'influence par la présence, quant au fond, un réformisme délibéré et avoué. Etant les réformistes d'une coalition non révolutionnaire, ils veulent promouvoir cette succession de mesures et d'impulsions dont la somme doit, à la longue, transformer l'ordre social lui-même. Ils savent que la nouvelle société se recherche dans l'évolution de la société actuelle, et ils pensent que cette promesse est ce qui rend la société actuelle acceptable. »

C'est pourquoi la majorité devait, nécessairement, demeurer constamment ouverte, le Président de la République étant l'actif entrepreneur de cette possible extension.

« Le Président de la République intervient directement ou indirectement, tout d'abord en dégageant dans la foulée de son élection un courant parlementaire majoritaire à partir de formations politiques différentes, ensuite pendant le mandat présidentiel en maintenant, au besoin en corrigeant et en déplaçant la majorité présidentielle en partant de matériaux que notre histoire a rendus plus statiques à la différence des matériaux anglais ; le Président est ainsi le sculpteur d'une majorité qui n'est point immuable. » Normalement le Président de la République dessine et retouche la majorité, « il force le changement, anticipe sur lui... donne aux partis la souplesse que le temps leur commande et que le développement de leurs appareils respectifs les incite trop souvent à refuser ».

On nous pardonnera ces trop nombreuses citations de nos propres écrits. A l'époque, ils présentaient une analyse et proposaient une politique ; et elle pouvait invoquer le parrainage le plus illustre.

Car c'est bien en ce sens que le général de Gaulle lui-même avait essayé d'agir ; il connaissait les limites sociales de la majorité gaulliste restante, après 1967, et n'était pas dupe de l'élargissement procuré par le scrutin de juin 1968, c'est-à-dire par le contrecoup des événements de mai 1968 ; aussi avait-il voulu reprendre le mouvement naturel de continuelle expansion qu'il assignait à son rassemblement. Ce fut l'objet du référendum d'avril 1969 dont nous avons pu dire ailleurs qu'il était comme une « sortie des assiégés » afin d'empêcher l'identification du gaullisme à un parti de droite, et, en gouvernant pour la nation entière, de reprendre l'expansion majoritaire en s'incorporant de nouveaux milieux. On sait qu'il échoua ; ce n'est pas ici le lieu d'analyser les causes et les mécanismes de cet échec dont on dira simplement qu'il traduisit un recul — prévisible — sur sa droite sans avance compensatoire sur sa gauche, contrairement à ce que, à tort ou à raison, l'initiateur du référendum espérait.

La tentative d'expansion — plus précisément d'expansion à gauche — a été reprise par le gouvernement Chaban-Delmas avec la politique contractuelle, la mise à l'ordre du jour de la « nouvelle société », ou plutôt de l'acheminement vers elle ; le thème de la participation était repris, simplement selon d'autres modalités, l'événement ayant montré que, pour reprendre l'expression du Premier ministre, « la participation ne s'octroie pas, ne se décrète pas », mais se réalise et se vit par la politique contractuelle dans le dialogue permanent avec les partenaires sociaux — ceux-là même dont on

n'a pas encore l'accord politique. Le maintien d'une majorité sans alternance fut donc, jusqu'en 1972, recherché par enrichissement constant de cette majorité et déplacements d'accent en son sein.

C'est par rapport à ces orientations qu'il faut apprécier la nouveauté du « tournant de juillet 1972 ». Le remplacement du Premier ministre — on le vit par la suite — mettait un terme à l'ouverture sur la gauche, à la volonté d'élargissement. Désormais on gouvernerait en pensant en priorité à « ceux qui votent pour nous », en cherchant moins à attirer de nouvelles couches politiques vers le gaullisme qu'à effrayer le plus grand nombre en lui montrant ce qu'avait d'effrayant l'autre terme de l'alternative, le *Programme commun*.

D'aucuns pouvaient, de bonne foi, penser qu'ils éviteraient malgré tout l'identification avec la droite — et pour ce faire comptaient rappeler volontiers qu'il y avait, dans le gaullisme, place pour des hommes de gauche (même si ces hommes de gauche avaient vu leur influence refoulée) : la « force des choses » opérait autrement, et il n'entraînait pas dans le pouvoir des auteurs de l'opération, faite en juillet 1972, d'infirmer la prophétie par laquelle R. Capitant achevait un article du 10 décembre 1965 (*Ecrits*, p. 135) : « Le gaullisme trahirait sa vocation en acceptant, ne serait-ce qu'un instant, de devenir la droite contre la gauche. Tous ses efforts pendant les dix jours à venir (avant l'élection présidentielle) et ensuite pendant l'année qui nous séparera des prochaines élections législatives, devront tendre à équilibrer sa droite par sa gauche. Faute de quoi, à échéance plus ou moins brève, il irait à une défaite — une défaite sans honneur. »

Les choses se sont ainsi passées à l'inverse de ce qui nous paraissait nécessaire. L'option pour la droite des « princes qui nous gouvernent » a réduit ce qui avait été la majorité sans alternance à devenir une majorité étroite par rapport à laquelle le défaut d'alternance fait problème. « Si nous ne faisons pas de bêtises, nous sommes au pouvoir pour vingt ans... », la « bêtise » a consisté à considérer cette situation comme un don irrévocable et à ignorer les conditions auxquelles son maintien était subordonné.

III — L'ALTERNANCE SOUHAITABLE

Sans doute l'effet ne fut-il pas produit d'un coup et les élections de 1973 marquèrent encore le succès de la majorité sortante mais il était notoire qu'elle avait été amputée de ses suffrages ouvriers et que finalement on retrouvait, à peu de chose près, la majorité étroite de 1967.

Or, une majorité étroite ne peut plus prétendre à être une majorité sans alternance. L'éloignement du pouvoir, en se prolongeant, fait naître chez les opposants un sentiment de frustration que ne tempèrent plus la conscience de leur faiblesse et la vue de la distance qui les sépare de la majorité. Tandis que les opposants s'impatientent d'être encore privés d'un pouvoir qui désormais leur paraît à portée de main, les majoritaires éprouvent de leur côté un sentiment de précarité qui leur suggère de se replier sur eux-mêmes, de « coller » davantage à l'électorat restant : on s'installe dans la majorité étroite à un moment où tout vient plaider pour l'alternance. Il eût fallu, pour que la majorité étroite de 1973 puisse échapper à l'alternance, un rare concours de maladresse dans l'opposition — une prépondérance obstinée des extrêmes en son sein, la persistance d'un effet répulsif du Parti communiste, des désordres du style de mai 1968 ou encore une situation politique internationale impliquant un antagonisme violent entre les prétentions de l'URSS et les intérêts de la politique française, antagonisme accompagné du refus, par le Parti communiste français, de prendre ses distances à l'égard de l'URSS.

C'est, on le sait, le contraire qui est arrivé : l'opposition a surmonté jusqu'à maintenant la propension au désordre et ses gauchistes eux-mêmes font moins parler d'eux... le Parti communiste n'apparaît plus comme la force dominante de la gauche, dont l'image globale a changé de ce fait même... et il a lui-même marqué, de façon répétée, ses distances à l'égard de la réalité soviétique ; même si ses déclarations sont encore trop récentes pour modifier son image propre, déjà il ne « marque » plus l'image de la gauche tout entière, et l'évolution se poursuivra. Il n'y a rien qui préserve la majorité étroite contre sa précarité naturelle.

Mais il faut aller plus loin encore : quand près d'une moitié de la nation se reconnaît dans l'opposition, c'est un phénomène malsain par nature que la persistance indéfinie d'une certaine répartition entre les rôles de la majorité et de l'opposition, les uns étant toujours au pouvoir et les autres toujours dans l'opposition : les opposants éprouvent, on l'a vu, un sentiment de frustration et contestent la légitimité d'un pouvoir auquel ils n'accèdent pas, dont les contraintes réelles elles-mêmes leur paraissent de moins en moins compréhensibles, tandis que les privilégiés de la majorité ont irrévocablement perdu la liberté d'esprit qui leur eût permis d'agir ou tout au moins de chercher à agir pour la nation entière. Au contraire, succession au pouvoir de deux partis ou de deux coalitions affrontées, l'alternance contribuera à rassurer l'opinion en lui faisant constater que

la société et les libertés survivent aux changements de gouvernement. La crainte panique qu'inspire aux uns le risque de voir renverser une majorité ancienne et accéder au pouvoir des hommes qui y étaient opposés depuis une génération, l'exaspération que d'autres éprouvent à voir se dérober sans cesse devant eux ce qui leur paraît à portée de main, et l'illusion de croire que tout deviendrait possible s'ils gouvernaient enfin eux-mêmes, autant de sentiments politiquement nocifs dont il faut souhaiter l'affaiblissement !

Ainsi la V^e République en créant *le fait majoritaire* permettait d'envisager le problème de l'alternance, mais il ne s'était pas posé en fait — à cause des dimensions de la majorité. Nous étions passés de l'absence de majorité à la majorité sans alternance. Mais allions-nous passer à présent de la majorité sans alternance à l'alternance des majorités ?

L'alternance était devenue souhaitable, et son absence aurait des conséquences nuisibles à l'esprit démocratique... Mais l'alternance souhaitable, nécessaire même, peut-elle être pour autant possible ? Il faut à présent s'interroger sur ses conditions :

a) Pour être acceptable, le changement de majorité qui s'opère au profit de l'un, ne doit pas exclure pour l'avenir la possibilité d'un changement inverse ramenant le précédent tenant du pouvoir : le propre de l'alternance est d'être un mouvement qui ne se fait pas une fois pour toutes, mais tour à tour de l'un à l'autre et de l'autre à l'un. Si c'est une navette, il ne faut pas qu'elle aille à des positions extrêmes qui casseraient le métier. Il n'y a pas d'alternance possible avec un Hitler, et il serait stupide de penser que le changement de gouvernement est sain — ou seulement acceptable — qui amène au pouvoir ceux avec lesquels la navette est définitivement bloquée. Quel que soit le verdict d'une majorité, le devoir des hommes libres est de se battre, si minoritaires qu'ils puissent être, pour empêcher l'assassinat des libertés. Aussi bien un peuple lucide ne vote pas pour celui dont l'avènement est un voyage d'aller sans retour concevable. « L'herbe ne repousse pas là où Attila est passé. » Il y a hélas des Attila politiques !

b) Mais la possibilité d'un retour suppose la sauvegarde continue de certaines valeurs. L'alternance requiert un fonds commun : attachement à la communauté nationale, à la dignité de la personne humaine, à la liberté.

« Un consensus minimum où se rejoindraient une majorité et une opposition accordées sur l'essentiel... bref l'acceptation des fon-

dements du régime et de la société », dit A. Peyrefitte dans *Le mal français*. Mais n'est-ce pas trop demander surtout si l'on veut que l'accord et l'acceptation soient formels et pas seulement implicites, préalables et pas seulement prévisibles. Il n'est pas nécessaire que ce fonds commun soit tout le temps réaffirmé, mais il est nécessaire qu'il soit ressenti comme tel. C'est ce qui se réalise, on le voit bien, dans les pays anglo-saxons.

c) A la prise en charge des valeurs communes, il faut ajouter l'acceptation des responsabilités de la gestion : l'alternance ne se produit pas et ne pourrait opérer s'il ne se créait pas une opinion majoritaire selon laquelle les nouveaux occupants du pouvoir sauront gérer la société au commandement de laquelle ils auront accédé (ou tout au moins qu'ils voudront la gérer). Certains ont beaucoup reproché à Léon Blum d'avoir annoncé une « gestion loyale » de la société capitaliste dans le cadre d'un exercice du pouvoir (quand par exemple le mandat du corps électoral n'inclut pas la substitution d'une autre société à celle qui est donnée). Mais cette phrase ne faisait qu'énoncer un impératif qui devrait être d'évidence : tout gouvernement gère la société telle qu'il l'a en mains : sans doute peut-il la réformer, doit-il l'amender, doit-il même le faire afin notamment que ceux par qui il a été porté au pouvoir voient bien qu'il y a pour eux quelque chose de neuf, mais à moins de bouleverser de fond en comble, du jour au lendemain ou d'une année à l'autre, la société qu'il a trouvée (et cela s'appelle une révolution au sens propre du terme), il doit gérer cette société telle qu'elle est — réformes incluses —, assurer le respect des contraintes d'équilibre économique et de cohérence publique — qu'il s'agisse de la production, de la consommation et des investissements — du maintien de l'ordre ou de la balance du commerce extérieur ou de la position nationale dans le monde. On gère la société telle qu'on l'a trouvée ou amendée, ou bien on n'obtient normalement pas la confiance pour l'alternance et si d'aventure on l'a obtenue, les conséquences des désordres consécutifs à la mauvaise gestion sont telles qu'on est ensuite chassé du pouvoir et pour longtemps. Les impératifs de gestion peuvent être difficiles à assumer pour ceux qui sont portés par un immense espoir et qui veulent faire des changements, mais nul ne peut s'y dérober et Léon Blum, pour le citer encore, avait fort bien marqué ce qui était ici à dire : soulignant la complexité des tâches incombant à un Parti socialiste au pouvoir, il écrivait : « Il n'est peut-être pas de tâche plus difficile au monde que celle d'un gouvernement socialiste agissant dans le cadre d'un régime capitaliste qu'il n'a ni le pouvoir,

ni le mandat de transformer en son essence juridique ; il incarne à la fois la classe ouvrière et l'Etat. Il doit défendre à la fois les intérêts des travailleurs et les intérêts généraux de la nation qui, dans leur essence, sont communs et même impossibles à dissocier mais qui se présentent fréquemment sous des apparences contradictoires. *Il doit, à tout moment et en toute circonstance, inspirer la double conviction qu'aucun autre gouvernement n'aurait pu faire autant pour la classe ouvrière... et qu'en même temps aucun autre gouvernement n'aurait pu gérer avec plus de droiture, de vigilance, de courage, l'ensemble des affaires de la nation.* »

Ceux qui croient que tout va changer avec leur avènement et que rien ne sera plus comme avant sont donc mal venus à prétendre à l'alternance — elle ne joue pas à leur profit ou alors ils en cassent les mécanismes pour longtemps. Et les véritables partisans de l'alternance peuvent dire eux d'une certaine manière « l'eschatologie, le millénarisme, voilà l'ennemi » (cela reste vrai même si cet ennemi de fait se croit, de bonne foi, au milieu du camp qu'il rallie et dessert à la fois). Le gauchisme en est une assez bonne figuration ainsi qu'on a pu le voir.

La perspective de l'alternance doit assurément influencer sur la vie publique — mais pas seulement de la manière à laquelle pensent ceux qui réclament le plus fort cette alternance ! Les systèmes sans majorité ni alternance de la III^e et de la IV^e République laissaient, on l'a vu, aux centristes des groupes charnières le soin d'assurer les impératifs de gestion : en basculant, ces groupes faisant succéder une autre tendance à celle qui s'était trop écartée de la gestion telle que la concevait l'opinion. La structure politique de la V^e République condamnant, par contre, les groupes charnières, il n'est plus d'alternance possible autrement qu'avec la prise en charge des responsabilités de la gestion par ceux-là même qui se proclament candidats à l'alternance : ils doivent, ou bien demeurer éternellement minoritaires, ou bien se donner l'image appropriée, au besoin en modifiant celle qu'ils se sont faite, ou qu'on leur a faite, alors qu'ils étaient loin de la majorité.

C'est sans doute de considérations semblables que s'est inspiré le Parti communiste en s'attachant, par toute une série de déclarations, à montrer qu'il ne prétendait pas instaurer un régime de parti unique, puisqu'il respecterait la liberté de l'opposition, enfin qu'il quitterait sans difficulté le pouvoir si la coalition à laquelle il appartenait cessait d'être majoritaire.

La succession et la progression des étapes sont ici significatives. Le communiqué commun socialo-communiste du 22 décembre 1966 critique

la Constitution et l'usage qui en est fait en réclamant le respect de certaines libertés, mais ne traite pas directement du régime des libertés après la victoire des partis signataires. En 1968, une phrase de la déclaration commune (« les deux formations sont d'accord pour examiner en commun les mesures à prendre pour faire échec aux tentatives de toute nature visant à empêcher un gouvernement de la gauche de mettre en œuvre son programme ») ne manquera pas d'être exploitée par la majorité contre l'opposition en éveillant la suspicion à son égard.

Le bilan des conversations du 22 décembre 1970 se veut plus rassurant et précise que « le régime nouveau de démocratie économique et politique garantira les droits de tous les partis politiques qui se conformeront à la loi et veillera à ce qu'aucune confusion ne s'établisse entre un parti électoral et l'Etat ». Mais force est de relever ensuite une différence de formulation : « Le Parti socialiste réaffirme que si la confiance du pays librement consentie était refusée aux partis majoritaires, ceux-ci renonceraient au pouvoir et reprendraient la lutte dans l'opposition », alors que de son côté « le Parti communiste considère que le pouvoir démocratique dont l'existence implique le soutien d'une majorité populaire aura pour tâche principale la satisfaction des masses laborieuses et sera donc fort de la confiance sans cesse plus active qu'elles lui apporteront ». En d'autres termes, l'un des partis affirme l'alternance, tandis que l'autre esquive la question en laissant entendre qu'elle ne se posera pas.

Enfin le *Programme commun* de 1972 indique : « L'organisation régulière d'élections au suffrage universel direct et secret permet au peuple d'exprimer son jugement sur l'activité et sur la gestion gouvernementales. Les partis de la majorité comme ceux de l'opposition respecteront le verdict exprimé par le suffrage universel. Si la confiance du pays était refusée aux partis majoritaires, ceux-ci renonceraient au pouvoir pour reprendre la lutte dans l'opposition. Mais le pouvoir démocratique dont l'exigence implique le soutien d'une majorité populaire aura pour tâche principale la satisfaction des masses laborieuses et sera donc fort de la confiance sans cesse plus active qu'elles lui apporteront. » La dernière phrase — qui fait sans doute écho à la position antérieurement affirmée par le Parti communiste — exprime désormais seulement l'espoir des partis associés de conserver la majorité par la satisfaction même qu'ils donneront... et elle est à la fois légitime et naturelle : un parti doit souhaiter vaincre aussi dans les élections qui suivront son avènement au pouvoir. Mais, comme le souligne justement R. Verdier (*PS-PC*, p. 274) : « Les affirmations qui précèdent cette dernière phrase constituent une acceptation formelle de l'alternance et la possibilité pour une opposition de redevenir majorité et d'accéder au pouvoir. La divergence qui subsistait dans le bilan de décembre 1970 a donc été réglée dans le sens que souhaitaient les socialistes. » Il est vrai ; mais observons aussi qu'une acceptation formelle de l'alternance était la condition préalable permettant aux partis intéressés d'accéder à la chance de pouvoir un jour remplacer la majorité en place.

Chaque fois le Parti communiste a dû aller plus loin, non seulement parce que son partenaire socialiste le voulait, mais encore parce que la force des choses le commandait, et l'on voit bien aujourd'hui encore comment il cherche à façonner son image dans le sens même des exigences sus-rappelées avec l'insistance sur l'abandon, la répudiation même de la dictature du prolétariat, avec la condamnation des pratiques répressives soviétiques, avec la modération dont l'exemple est donné jusque dans la correction protocolaire observée par les représentants du parti — ses élus.

En fait le changement d'image n'est jamais immédiat ; l'ancienne qu'on s'est si imprudemment attaché à imprimer, par réaction de refus, en croyant à l'imminence d'un bouleversement total, etc., « colle » plus longtemps qu'on ne le voudrait, et la crédibilité de l'opposition dans son ensemble s'accroît beaucoup par l'inversion du rapport de force entre Parti communiste et Parti socialiste. En vain, au sein de ce dernier, quelques-uns déploient de consciencieux efforts pour assurer « qu'avec eux ce ne sera pas comme en Angleterre ou en Allemagne » ; fort heureusement pour lui, le Parti socialiste conserve dans l'opinion une image plus rassurante que son voisin de gauche, moins éloignée du centre.

Ainsi la gauche n'approche de l'alternance qu'en paraissant plus rassurante quant à la modération dans la gestion et aux possibilités de retour, quant à la persistance de l'alternance après un premier mouvement. Et quand s'affirme dans l'opinion une très forte aspiration à un changement profond mais non révolutionnaire, d'instinct l'opinion remodèle les rapports de force intérieurs à une gauche qui doit être rassurante pour pouvoir être alternante.

Mais poussons encore plus loin l'analyse :

L'alternance suppose — ou commande — une théorie de l'Etat qui, sans nier les caractères qu'il prend dans les différentes situations, ni non plus les empreintes que pose sur lui le parti au pouvoir (ou, dans un autre langage, la classe dominante), reconnaisse à cet Etat une réalité autonome, en fasse un bien commun qui survivrait à un changement de coloration politique : il n'y a pas d'alternance avec quiconque entend « briser l'appareil de l'Etat » et ce que Lénine par exemple a écrit pour expliquer que le prolétariat devait avant tout « casser la machine de l'Etat bourgeois » est rédhibitoire à l'égard de l'alternance.

On ne voit pas d'ailleurs comment elle aurait pu fonctionner entre un régime holchevique et le régime tsariste puisque c'étaient là (à l'exception d'un intermède libéral de quelques mois) les réalités russes ayant en fait façonné l'horizon intellectuel du révolutionnaire slave.

Lénine n'est toutefois pas seul en cause ; non seulement l'alternance n'était pas dans Marx, mais encore la conception de l'Etat qu'il a exposée dans sa *Critique du programme de Gotha* (et qui a pu fournir, quarante ans après, ses éléments majeurs à la doctrine léniniste) n'était pas non plus de nature à permettre l'alternance : si le prolétariat et son parti doivent, en prenant le pouvoir, commencer par détruire « la vieille machine de l'Etat » pour en créer une tout autre qu'ils domineront, il n'y a évidemment plus d'alternance possible !

A la fin de sa vie Engels, lorsqu'il prévoit l'éventualité d'un avènement pacifique du socialisme par le jeu légal des élections au suffrage universel, ne pose pas non plus le problème de l'alternance, du moins n'exclut-il plus une recherche. Mais c'est probablement les observations que, dans *L'armée nouvelle*, Jaurès consacre à la nature de l'Etat qui nous approchent le plus ici de la démarche utile. Il dénonce en effet ceux qui veulent réduire l'Etat à un instrument de force au service de la classe privilégiée, et expose qu'en démocratie « l'Etat enregistre un rapport de forces dans lequel il n'y a pas seulement le poids de la classe dominante ». En sorte qu'on peut concevoir que l'Etat, ne s'identifiant à aucune des forces en particulier, persiste au-delà des changements circonstanciels dans le rapport des forces et que ce rapport lui-même oscille entre certaines limites, même si le mouvement saisonnier de va-et-vient laisse place à un mouvement de longue durée allant dans un sens déterminé.

Au terme de cette réflexion, relisons encore R. Capitant : « Il existe bien une majorité sortante, mais il n'existe pas de majorité de rechange (24 février 1967). Un jour viendra où une alternative véritable s'offrira au choix du corps électoral, où la gauche et la droite constitueront deux formations à vocation majoritaire et se disputeront la victoire devant le suffrage universel. Ce jour-là seulement, l'œuvre de clarification politique sera achevée et la Ve République aura trouvé son équilibre définitif, mais cela suppose qu'un ralliement général aux institutions de la Ve République se soit d'abord réalisé. Je suis convaincu que ce ralliement se produira beaucoup plus vite que certains ne le croient. » « Ces deux partis également loyalistes et également issus du régime pourraient alors être considérés comme deux héritiers légitimes du gaullisme. L'heure de ce bipartisme n'a pas encore sonné pour la France ; elle ne sonnera pas tant que subsistera dans notre pays une opposition constitutionnelle qui eût rendu le bipartisme impossible même dans les pays anglo-saxons si elle y avait existé. » Aussi, R. Capitant ne se lasse-t-il pas d'inviter la gauche à quitter son opposition au régime.

Il y a une dizaine d'années déjà, il l'exhortait à rallier les institutions de la V^e République et en parlant ainsi faisait sourire certains, dans la majorité comme en dehors de la majorité : « Rien ne s'opposait, disait-il alors, à ce que la gauche devienne majoritaire ? » Mais n'est-ce pas justement ce qui est en train d'arriver... Nulle part la gauche n'a proclamé son ralliement à la Constitution de 1958-1962, mais tout se passe en fait comme si elle réduisait à peu de chose — intéressant des traits accessoires — les révisions qu'elle annonce (et dont il est très possible qu'elle ne pourrait les réaliser, ni même les entreprendre de sitôt faute de majorité qualifiée)... Et en même temps que les Français sont ainsi délivrés du souci de nouvelles institutions, en même temps que la loi fondamentale n'est plus remise en cause, la gauche se rapproche de la majorité du pouvoir, l'acquiescement conseillé et la remontée souhaitée par R. Capitant s'accomplissent, le premier discrètement, la seconde ostensiblement.

Mais il y a à ce dernier mouvement d'autres raisons encore. Ce qui entravait l'évolution envisagée c'était sans doute et les refus institutionnels de la gauche, et sa désunion et son image, mais c'était aussi l'espoir persistant chez beaucoup de gaullistes (dont Capitant lui-même) de lier dans une même action la défense des institutions et une transformation sociale, les assentiments donnés à la restauration de l'Etat (et à cela seulement) et la confiance retenue par les promesses de mutations sociales profondes.

Mais cela n'a pas pu (et peut-être même ne pouvait pas se passer ainsi), les plus obstinés à défendre les institutions n'ont pas été — il s'en est fallu de beaucoup — les plus résolus à changer de société ! Quand leur réticence est bien apparue, ce fut la fin de la majorité sans alternance.

On a pu à l'époque faire des réserves sur telle attente ou telle expectative que l'événement prochain allait démentir, ou sourire de la manière dont était récuser une solidarité qui continuait cependant d'être pratiquée ou subie. Mais à une dizaine d'années d'intervalle, la conjoncture ne réalise-t-elle pas l'anticipation de R. Capitant : ceux qui possèdent le don de prophétie paraissent souvent chimériques, puisqu'ils se trompent en appliquant à l'actualité prochaine une vision que seul un avenir beaucoup plus lointain pourra confirmer... Peut-être eût-il été plus avantageux pour eux et plus juste au plan tactique de mieux distinguer ce qui est vraiment et ce qui ne sera qu'un jour lointain... et plus avantageux de ne voir que l'immédiat, mais s'il y a un choix à faire entre la myopie et la presbytie, ne faut-il pas qu'il y ait aussi des preshytes ?

Au xx^e siècle, on distinguait entre l'opposition dynastique et

l'opposition antidynastique, la première poursuivait seulement un changement de gouvernement mais non le renversement du trône, la seconde voulant à la fois changer de gouvernement et abolir le trône, ou tout au moins en bouleverser la loi d'attribution. A l'évidence, la notion d'alternance pouvait s'appliquer à une opposition dynastique — dans le régime — mais non à une opposition antidynastique, hors du régime ; l'alternance était donc réservée à la première opposition.

La Couronne a disparu chez nous sans retour (et donc sans alternance). Si ces choses du passé sont prises à la lettre, ni la question de la Couronne ou du trône, ni la destruction de l'opposition dynastique et de l'opposition antidynastique n'ont plus de sens : mais la Couronne était aussi un symbole, dont l'équivalent est aujourd'hui la légitimité liée aux choix effectivement libres effectués par le peuple souverain et la continuité de l'Etat dans la responsabilité, assumée, de sa gestion et de la gestion sociale tout entière. L'alternance ne peut s'opérer qu'entre partenaires acceptant ces impératifs, ces contraintes, pour reprendre le langage des économistes, et ayant la réputation de les accepter. Entre de tels partenaires ceux qui ne sont pas actuellement au pouvoir sont l'opposition dynastique d'aujourd'hui, ils ont vocation à l'alternance.

Mais, demandera-t-on, n'y a-t-il pas en tout cas une part d'illusion ? La réversibilité liée à l'idée d'alternance peut-elle jamais être totale ? Certaines mesures, une fois prises, ne sont-elles pas irréversibles ? Qui peut imaginer qu'on restaure une monarchie, qu'on revienne sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat, sur les réformes sociales, sur le vote des femmes ou des moins de 21 ans, sur les nationalisations même ? Parmi les prérogatives du pouvoir légal, il n'y a pas seulement celle de créer des faits acquis, mais encore le privilège de créer des faits acquis irréversibles ; ou plutôt dotés d'une autonomie réelle, d'une résistance propre.

Or le socialisme n'est lui-même qu'en prétendant apporter des transformations sociales profondes... et ces réformes sont irréversibles, en sorte qu'on peut se demander pourquoi sauvegarder l'alternance alors que l'irréversibilité de certaines réformes exclut qu'on leur applique l'alternance ? N'y a-t-il pas ainsi contradiction entre la possibilité de retour, que postule l'alternance, et l'inévitable irréversibilité de certaines mesures, particulièrement des mesures d'inspiration socialiste ?

Le libéral anglais Ramsy Muir, lorsqu'une série d'élections eut consacré le déclin de son parti passé en troisième position, prôna la

représentation proportionnelle, et sa conséquence naturelle : le multipartisme de type continental, à l'image de la France. Il voulait ainsi abolir l'alternance dans son pays ; seul, selon lui, le multipartisme pouvait protéger contre les à-coups excessifs de l'alternance. En refusant au contraire de suivre cet avis, Harold Laski, président du Parti travailliste répondait que seul le bipartisme permettait de localiser l'opposition entre le socialisme et l'économie capitaliste, question majeure de notre temps, et que le dualisme maintenu des partis pouvait permettre une forme de choix démocratique. Mais il se demandait aussi si la profondeur même de l'opposition et une réduction du fonds commun permettraient que le mouvement se fasse pacifiquement, la différence entre tenants de l'économie capitaliste et tenants du travaillisme étant selon lui autrement profonde qu'entre libéraux et conservateurs (*Le gouvernement parlementaire en Grande-Bretagne*, trad. fr., p. 45 et suiv.).

« Jusque-là, notait-il, les fondements de l'Etat n'étaient jamais discutés (p. 56), mais avec le « grossissement » des antagonismes, il n'en est plus de même. La possibilité pour les vainqueurs de limiter le débat a maintenant pris fin, écrit-il, p. 60. Ils sont obligés de discuter le cadre qu'ils prétendaient inaltérable. Tant que les masses restent satisfaites des résultats du capitalisme, le système des partis peut créer une démocratie capitaliste. Il est alors capable de former et de guider le cours de l'opinion publique de telle sorte qu'aucune question n'arrive à sa maturité législative qui puisse léser l'essence de la sécurité capitaliste. Mais les horizons précaires des succès futurs (du système des partis) mettent son statut en cause. La possibilité de trouver une nouvelle base d'unité devient alors la condition de la survivance du gouvernement parlementaire », et de conclure, p. 71 : « Nous sommes mis en face des fondements de notre société et nous ne pouvons éviter de décider sur leur forme future. Les époques qui ont donné lieu à de pareils choix ont toujours été des époques d'efforts critiques. Il sera bien intéressant de voir si la longue habitude de paix que le système des partis nous a jusqu'ici assurée, survivra aux expériences de la prochaine génération. »

La question sur laquelle s'interrogeait Laski était de taille. Il ne s'agissait de rien moins que de savoir si l'alternance peut s'appliquer lorsqu'un des grands partis en présence est animé d'une volonté socialiste. Si l'on répond par la négative — compte tenu du fait que partout en Europe, le Parti socialiste, quand il n'est pas lui-même au pouvoir, domine l'opposition — il faut avoir le courage de dire qu'il n'y a plus guère de place pour l'alternance. Si l'on répond au contraire par l'affirmative, il faut chercher comment l'alternance est

possible avec ce nouvel enjeu, et l'histoire a apporté dans plusieurs pays une réponse.

En Grande-Bretagne et ailleurs, les socialistes ont occupé, perdu et repris sans encombre le pouvoir. Il fallait reconnaître la souplesse de la société présente, et l'évolution des socialistes eux-mêmes aux prises avec les responsabilités du pouvoir ; on ne peut juger de ces questions uniquement par les propos des acteurs et il faut encore y faire entrer la force des choses, l'ensemble de la réalité, l'influence des règles du jeu, les images qu'à tort ou à raison les uns se font des autres et les attitudes qu'elles déterminent.

Finalement deux considérations permettront de dépasser l'antinomie de l'alternance au pouvoir et des mesures irréversibles. D'une part, ce qui est en cause n'est pas l'alternance des mesures prises en ce sens qu'on pourrait tour à tour faire et défaire une même chose (l'aller et retour continuuel d'une activité déterminée entre le secteur public et le secteur privé serait détestable) ; ce qui est requis est seulement l'alternance au pouvoir de forces politiques différentes ; même si pour celle qui relaiera l'autre, il y a des mesures sur lesquelles elle ne peut pas revenir, elle traitera dans un esprit différent leurs suites, leur prolongement ou leur cantonnement ; si l'alternance ne peut porter sur la plupart des actes, elle peut porter sur l'esprit. D'autre part le temps est un élément irremplaçable, qui rend acceptable en l'étirant ce qui paraissait d'abord insupportable ; allonger un processus dans le temps, le faire progressif, gradualiste (pour employer une terminologie venue d'Italie), c'est donc le rendre compatible avec le maintien de l'alternance puisque l'alternance n'est pas et ne peut être illimitée, tant parce qu'un fonds commun doit exister, que parce qu'il y a des actes irréversibles ; la mesure nécessaire de l'alternance et le gradualisme des mouvements qu'elle assure sont donc liés.

Mais la tradition de paix intérieure, à laquelle Laski faisait référence, ne se retrouve pas dans tous les pays. A Londres même, aucune institution juridique ne garantit la modération de la lutte et l'alternance des partis, et des juristes anglais ont pu écrire que « si le Parlement anglais votait la condamnation à mort de la reine, celle-ci serait tenue de la signer ». On ne voit en effet pas quelle instance pourrait infirmer une telle loi. Mais justement le Parlement ne vote pas et personne ne lui propose la mise à mort de la reine ou seulement une démarche attentatoire à son prestige. Et personne n'imagine non plus qu'un parti au pouvoir disposant de la majorité absolue à Westminster réduise les libertés de l'opposition même après expiration du veto suspensif de la Chambre des Lords.

On ajoutera même, et l'évocation a de quoi nous faire rougir,

qu'en Grande-Bretagne, comme en Allemagne, des commissions permanentes de spécialistes, où dominent géographes et magistrats, procèdent sans difficulté aux rajustements de circonscriptions électorales que les mouvements démographiques auront rendu nécessaires afin de maintenir l'équité de la représentation parlementaire : nous n'en sommes hélas pas là (et il faudrait chercher un nom français pour désigner le *gerry-mandering* par inertie calculée).

Pour des raisons historiques qu'on voit bien, les disciplines spontanées du *fair play* appliquées à la vie politique demeurent chez nous médiocres et le besoin se fait dès lors sentir d'institutions garantissant juridiquement le maintien des libertés : de telles institutions faciliteraient l'acceptation et la pratique de l'alternance, le cantonnement de son enjeu dans des limites raisonnables, et l'exclusion de possibles « coups du père François ». Sous la III^e République, le Sénat n'assurait pas une alternance, laquelle n'était pas, on l'a vu, concevable en l'absence de véritable majorité, mais il assurait ce qu'on pourrait appeler la révision des alliances, il l'imposait même à un point dont la gauche avait eu souvent à se plaindre. Ce rôle appartient au passé et il n'est pas question d'y revenir.

Mais on trouvera une garantie d'équilibre — et un apaisement — dans l'existence d'une juridiction constitutionnelle assurant le respect des Droits de l'Homme, ayant pouvoir d'annuler des lois contraires aux libertés républicaines : il faut donc se louer de quelques décisions récentes rendues par le Conseil constitutionnel — même si les précédents qu'elles créent ont chance d'être plus tard souvent invoqués par des conservateurs sociaux devenus minoritaires —, l'existence même de tel recours est de nature à faciliter l'acceptation dans le pays d'une alternance des majorités.

Il faudra en dire autant du respect par des majorités parlementaires successives de la durée constitutionnelle du mandat présidentiel, s'il est entendu que le Président respecte de son côté le pouvoir d'une nouvelle majorité parlementaire, comme cette nouvelle majorité respecte la lettre des pouvoirs présidentiels : en pratique dans le cas où les partis politiques qui l'ont soutenu lors de l'élection présidentielle viennent à perdre, dans des élections législatives postérieures, la majorité à l'Assemblée nationale en désignant comme Premier ministre pour « diriger » le gouvernement le chef de la nouvelle majorité, le chef de l'Etat acceptera de quitter le rôle de chef moral de la majorité, de « patron véritable » du pouvoir, pour se replier sur celui d'arbitre régulateur, interprété restrictivement par la Constitution de 1958 mais conservant, même ainsi en particulier, le droit de dissolution.

Ce n'est pas le lieu de chercher ici si l'on en est là, ni comment il faut interpréter les commentaires dont le Président a assorti sa résolution de demeurer en fonction jusqu'à la fin de son mandat quoi qu'il arrive. Soulignons en tout cas que l'affirmation par François Mitterrand — leader de l'opposition la plus importante — de sa disposition à respecter la durée constitutionnelle d'un mandat présidentiel commencé en 1974, est elle-même par la force des choses, de nature à faire admettre plus facilement dans le pays une alternance qui est plus acceptable si elle n'est pas totale.

On voit en tout cas par ceci qu'il faut distinguer (alors que certains omettent de le faire) la question de l'alternance et celle d'une contrariété entre majorité présidentielle et majorité parlementaire successives : le principe de l'alternance est sauf si le peuple souverain peut faire succéder légalement une majorité politique à une majorité contraire : le moment où il est réputé exprimer la volonté d'un tel changement dépend des institutions du pays particulier considéré.

Dans sa conférence de presse du 17 janvier 1977, M. Giscard d'Estaing, analysant l'essence de la fonction présidentielle, évoque la « garantie des institutions » et « la protection des libertés » publiques — qu'il « assumera en toute circonstance » —, puis, à l'alinéa suivant, il rappelle que par son élection même il représente l'application d'une certaine politique. Le comportement du Président doit, dit-il, s'attacher à tenir compte de toutes ces considérations. Il est vrai ; mais comme les institutions dont le Président est garant comportent le droit du peuple de France à déterminer la politique suivie et donc d'en choisir « une certaine » à la place d'une autre, et que le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale, le Président doit respecter la volonté exprimée lors des élections législatives. Il ne peut plus, dans ce cas, assurer « l'application d'une certaine politique » qui était majoritaire au moment de son élection mais ne l'est désormais plus. C'est donc seulement la mission de « garantie des institutions » et de « protection des libertés » qu'il peut assurer en toute circonstance, et c'est sans doute ce qu'il a entendu marquer en employant ces derniers mots seulement dans l'alinéa où ne sont mentionnées que les libertés politiques et les institutions, « l'application d'une certaine politique » était traitée dans un autre alinéa : elle ne pourra être poursuivie si les circonstances d'une nouvelle volonté nationale l'excluaient.

Aux Etats-Unis, c'est le moment de l'élection présidentielle, en Grande-Bretagne ou en République fédérale allemande, celui des élections législatives. Dans un régime « mixte » comme le nôtre, ce peut être par l'une ou l'autre de ces consultations, en fait sans doute par la

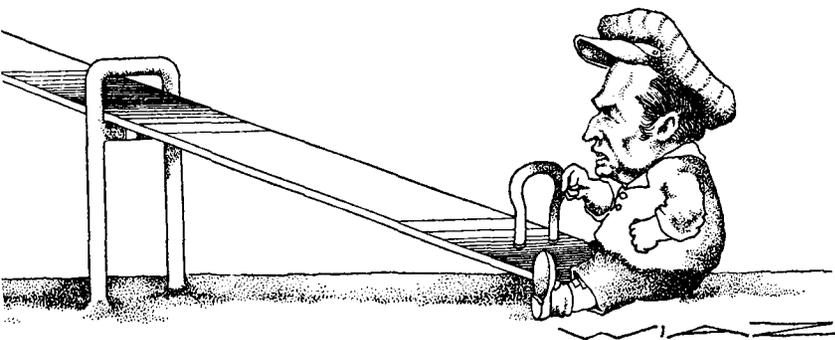
dernière en date ; l'alternance fait alors coexister les élus de majorités contraires (sauf confirmation de la plus récente demandée et obtenue par dissolution) et le privilège logique du dernier élu, commandé par l'alternance, ramène l'autre au rôle d'un garant assurant le respect d'un fonds commun minimum dont le maintien est justement une condition de l'alternance.

M. Peyrefitte voudrait réserver à l'élection présidentielle ce qu'il appelle la grande alternance — le changement radical. N'est-ce pas attendre — sans pouvoir le lui imposer — beaucoup de retenue d'une Assemblée nouvellement élue, sur la victoire de ce qui aura été jusque-là l'opposition.

Nous sommes passés lentement de la majorité sans alternance à la majorité étroite avec alternance plausible et même souhaitable : il restait à envisager et à réaliser les modalités et les conditions qui la rendaient possible sans drame : apparemment, nous y voilà.

Ainsi, il y a en somme des régimes (les exemples n'en sont que trop nombreux) qui ignorent les libertés et dans lesquels les évolutions ne se font que par les mouvements du « palais » — même si ce « palais » est remplacé par la maison de quelque grand parti. Il y a d'autres régimes dans lesquels les évolutions de l'opinion se traduisent par des changements d'alliance comme sous la III^e République, ou par des mouvements à l'intérieur d'une majorité sans alternance comme sous la IV^e République pendant ses quinze premières années ou dans les pays vivant sous le régime d'un parti dominant (même quand la liberté des éternels minoritaires est respectée au profit d'autres partis). Et il y a aussi des régimes où, comme en Grande-Bretagne, l'évolution se fait par alternance du parti au pouvoir : nous en rapprocherons naturellement la France aujourd'hui où une absence persistante de changement par alternance comporterait de graves inconvénients... Il faut dire cela sans ignorer pour autant les conditions qui rendent cette alternance possible, et il faut aussi, si l'on veut être conséquent, travailler à la réalisation de ces conditions ; faute de quoi l'alternance risque d'être à la fois bruyamment souhaitée et rendue impossible, en sorte qu'on serait renvoyés, pour l'inévitable traduction des mouvements en cours, aux processus dont l'insuffisance vient d'être reconnue. Ce serait dommage ! Mais quel est donc cet écrivain politique du Grand Siècle qui disait déjà que la tâche des hommes d'Etat est de faire que le nécessaire devienne possible ?





L'alternance vue par Wiaz...



L'alternance vue par Wiaz... en mai 1981

OLIVIER DUHAMEL

La Constitution de la V^e République et l'alternance

*Etude des conséquences constitutionnelles d'un antagonisme
entre Président de la République et Assemblée nationale*

*Quelles seraient les conséquences constitutionnelles
d'une victoire de la gauche* aux prochaines élections législatives ?*

CONSÉQUENCES. — Il ne s'agit pas d'affirmer ce qu'elles devraient être, ni même de prévoir celles qui se manifesteront pour écarter les plus marginales. Le préalable, trop souvent ignoré, de ces choix consiste à dresser *l'inventaire des possibles*. Et chacun s'en trouvera mieux armé pour définir les probables ou méditer sur les souhaitables.

CONSTITUTIONNELLES. — Il y aurait beaucoup à écrire sur les effets politiques, économiques, sociaux d'une rupture de l'unité des majorités. Quoi qu'il en soit, le constitutionnel mérite pour une fois un travail spécifique, puisque le politique aime tant submerger l'alternance. Nous partirons toujours de la Constitution de la V^e République.

VICTOIRE DE LA GAUCHE. — L'esprit fin objectera pourquoi la gauche* ? Tout simplement parce que c'est elle qui est dans l'opposition. Mais si demain la gauche gagnait des élections présidentielles et législatives, la droite serait confrontée aux mêmes difficultés après-demain. La conjoncture applique nos hypothèses à la gauche, mais nous les élaborons sur le plan constitutionnel, donc indépendamment de la qualification politique des forces qui investiraient tel ou tel pouvoir.

AUX PROCHAINES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES. — Ici encore, la détermination est conjoncturelle. L'analyse déborde ces perspectives immédiates en étudiant *in abstracto* le conflit des majorités, sans distinguer *a priori* si la rupture intervient lors d'élections législatives ou présidentielles.

Exprimée dans sa forme la plus générale, la question qui nous préoccupe se résume ainsi : *Quels sont les processus constitutionnels possibles dans l'hypothèse d'un conflit entre majorité parlementaire et majorité présidentielle ?*

* Gauche en 1978 ; droite en juin 1981.

TABLEAU A
LE CONFLIT DES MAJORITÉS : LES DIX RÉPONSES

<i>Affirmation du pouvoir présidentiel</i>	1	COUP DE FORCE PRÉSIDENTIEL	Art. 16
	2	RÉFÉRENDUM PRÉSIDENTIEL	Art. 11
	3	GOVERNEMENT PRÉSIDENTIEL	Art. 8, al. 1
	4	DISSOLUTION	Art. 12
<i>Equilibre ou incertitude</i>	5	GOVERNEMENT DE COMPROMIS	Art. 5 et 20
	6	DÉMISSION PRÉSIDENTIELLE	Art. 6
<i>Affirmation du pouvoir parlementaire</i>	7	MOTION DE CENSURE	Art. 49 et 50
	8	GOVERNEMENT PARLEMENTAIRE	Art. 8, al. 2 et art. 20
	9	RÉFÉRENDUM PARLEMENTAIRE	Art. 89
	10	COUP DE FORCE PARLEMENTAIRE	Art. 68

La Constitution de la V^e République ne manque pas de richesse à cet égard. On lui reproche souvent de n'offrir aucune solution à l'affrontement des pouvoirs. A dire vrai, il semblerait plus légitime de regretter le trop-plein. A la limite, une bonne moitié des articles

de la Constitution sont susceptibles d'être utilisés par un pouvoir à l'encontre de son rival, sans oublier, en prime, que lesdits articles sont disponibles pour au minimum deux interprétations contradictoires, parlementaire ou présidentialiste justement. Conçu avec une aussi grande minutie, un inventaire répertorierait alors plus d'une centaine de cas et nous déboucherions sur un catalogue inutilisable. On préférera donc opérer des regroupements en s'en tenant aux procédures les plus importantes qui permettent à l'un ou l'autre des pouvoirs d'espérer trouver une issue à la crise.

Si l'on en reste à l'inventaire abstrait, Parlement et Président semblent à peu près à égalité. Le chef de l'Etat dispose de quatre procédures pour affirmer immédiatement la suprématie de son pouvoir ; l'Assemblée nationale possède également quatre types d'armes pour chercher à imposer ses vues. Les instruments ne manquent d'ailleurs pas de symétrie. La tentation du coup de force reçoit pour les deux protagonistes l'aiguillon d'un article constitutionnel — pleins pouvoirs ou Haute Cour. L'espoir d'un nouveau régime bénéficie de renforts analogues : article 11 ou article 89. Le gouvernement, conçu dans les temps ordinaires pour assurer les liaisons et ajustements quotidiens entre un Président et une Assemblée en accord sur l'essentiel, le gouvernement, symbole s'il en fût de la collaboration des pouvoirs dans la tradition constitutionnelle française, le gouvernement, espoir suprême et suprême pensée de tous les pouvoirs menacés, le gouvernement peut être lui-même légitimement convoité par chacun des rivaux. Quant à la dissolution, elle répond d'évidence au vote d'une motion de censure. Gouvernement de compromis et démission présidentielle viennent assurer la transition entre ces réponses contradictoires et symétriques, avec tous les aléas qu'ils comportent.

Chaque réponse produit impasses ou solutions. Aucune procédure n'offre la garantie d'une issue. Toutes les incertitudes et bien des querelles de l'alternance découlent de cet aléa moléculaire. Les mécanismes constitutionnels favoriseront le rétablissement de l'unité des majorités ou exacerberont leur contradiction. Le risque s'aggrave dans la mesure où il n'est jamais neutre : on aurait tort d'envisager les alternatives comme autorisant un retour au point de départ. Il est impossible, en politique, de repartir à zéro. Et tout échec d'un circuit enclenché par un pouvoir signifie le renforcement de l'autre pouvoir dans leur combat. L'essai gratuit n'existe pas. Pour bien mettre en valeur cette concomitance aléatoire entre impasses et solutions, nous les aborderons côte à côte en étudiant successivement les hypothèses présidentialistes et les hypothèses parlementaires.

LES RÉPONSES PRÉSIDENTIELLES

Reprenons les quatre possibilités du tableau A, dans leur ordre de violence décroissante.

1. *Le coup de force présidentiel*

L'arme absolue, la bombe atomique, le cataclysme juridique, la fin du monde constitutionnel : l'article 16. Le Président n'accepte pas la victoire de ses adversaires : il concentre tous les pouvoirs pour exercer sa dictature.

L'hypothèse n'est pas aussi fantaisiste qu'un profane pourrait le croire. D'abord parce que les pouvoirs exceptionnels ont reçu la consécration d'un article de la Constitution. Ensuite, parce que la menace du recours à cette solution finale du problème de l'alternance a bel et bien été proférée (1).

L'article 16 n'est cependant plus guère évoqué (2).

La plupart des juristes s'accordent d'ailleurs pour qualifier d'anti-constitutionnelle une telle utilisation de l'article 16. Ce dernier n'ayant pas été officiellement établi dans la perspective de s'opposer à la volonté exprimée par le corps électoral, le détournement de pouvoir ne ferait guère de doute.

Mais les réserves juridiques pèsent d'un poids léger en matière de coup d'Etat. L'honnêteté des raisonnements politiques n'intervient pas davantage. Quant au silence, il n'établit pas avec certitude un renoncement. C'est ailleurs qu'il faut chercher la garantie du non-recours à l'article 16, à savoir dans son inefficacité.

Les effets politiques d'une telle décision seraient évidemment catastrophiques. Nombreux seraient les partisans du chef de l'Etat qui n'accepteraient pas un mécanisme aussi dictatorial, et l'on voit mal quels opposants il pourrait rallier. Le Président ne ferait qu'accentuer son isolement. La seule hypothèse dans laquelle le recours à l'article 16 ne relèverait pas d'un catastrophisme délirant est bien celle du coup d'Etat. Mais les 2 décembre n'ont pas besoin d'articles constitutionnels. Tout au plus se félicitent-ils de pouvoir les ajouter à une panoplie dont les armes principales restent ailleurs.

L'article 16 s'avérerait ainsi dangereux ou inutile. Nous verrons avec les réponses parlementaires que les Assemblées s'y opposeraient

(1) Le Président pourrait « faire valablement appel à l'article 16 pour gouverner malgré l'Assemblée ». Déclaration d'Alexandre Sanguinetti devant l'Association des Jeunes pour la connaissance de l'Etat (15 novembre 1966), *Le Monde*, 17-11-1966.

(2) V. pour la dernière déclaration l'évoquant : Alain PEYREFITTE, *Le Monde*, 3-2-1973 : « Je n'exclus pas un putsch. »

probablement par l'accusation du chef de l'Etat pour haute trahison. Reste que s'il ne saurait offrir au Président une riposte immédiate à l'encontre d'une Assemblée nationale devenue hostile, la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 n'en demeure pas moins pour l'Elysée une épée de Damoclès que ses concurrents craindront dans le déroulement du processus, particulièrement si la crise sociale le radicalisait. L'arme suprême de la dictature légale offre précisément cet avantage dissuasif qui la rapproche des fusées nucléaires, moins faites pour être lancées que pour viser le ciel du territoire ennemi. Le chef de l'Etat y puise une force accrue pour servir ses propositions — et le cas échéant, pour imposer d'autres procédures.

2. Le référendum présidentiel

L'article 11 de la Constitution permet évidemment au Président, pour peu que son Premier ministre accepte de le lui proposer, de soumettre un texte législatif à la décision du peuple. Cette procédure, à condition d'intervenir pendant une session parlementaire, autorisera le chef de l'Etat à recourir au suffrage des citoyens pour trancher un différend qui l'opposerait au Parlement. Certes ne l'utiliserait-il que sur un terrain favorable, encore que l'expérience ait prouvé les risques des calculs apparemment les plus subtils. Même un succès n'offrirait cependant qu'un renfort ponctuel au Président : sa volonté triompherait sur une question et son autorité vis-à-vis du Parlement s'en trouverait renforcée pour quelques mois. Le conflit des majorités n'en persisterait pas moins. Sauf à concevoir un autre usage de la procédure référendaire.

Le régime ne convient plus, puisqu'il introduit l'adversaire dans la place. Pourquoi ne pas changer de régime ? Rien n'est plus simple — en pensée. La réalisation, malheureusement, paraît autrement plus délicate.

Le général de Gaulle, qui n'était pas précisément un petit politicien, dut attendre douze ans pour changer un régime qui lui déplaisait ; il affronta une crise parlementaire grave pour amender le régime qu'il avait fondé ; il perdit le pouvoir en voulant le perfectionner une dernière fois. Même dans les temps ordinaires, les révisions constitutionnelles butent sur des obstacles imprévus. Les majorités les plus dociles s'émanicipent dans l'exercice d'un pouvoir qu'elles estiment posséder sans partage. Le vote du budget fait partie du contrat qui les lie, par gouvernement interposé, au Président. Mais la révision, en général imprévue, de la norme suprême devient l'occasion de toutes les exigences, ou toutes les fantaisies. Les raisons de désapprouver se multiplient comme par enchantement. *A fortiori* serait-il interdit à un Président élu par la coalition

opposée à celle qui domine l'Assemblée nationale d'espérer une révision ordinaire. L'article 89 impose le vote du projet par le Parlement — autant dire qu'il n'offre aucune chance au chef de l'Etat.

Reste le recours direct au peuple par le biais de l'article 11. On sait que le référendum législatif qu'il prévoyait n'était pas conçu en matière constitutionnelle. Le débat sur la constitutionnalité d'une utilisation de l'article 11 pour réviser la Constitution a déjà eu lieu. Les juristes se firent rares pour l'admettre dès l'origine (3). Le temps aidant, quelques-uns invoquèrent la coutume (4). Mais cette dernière, en admettant qu'elle existât, supposerait, pour se former, un consensus des pouvoirs constitués. L'hypothèse même exclut donc la coutume, puisque le Président chercherait à modifier la Constitution contre le Parlement, ce par une procédure que les députés devenus majoritaires ont déjà condamnée. (Encore que les socialistes aient fait preuve d'une stupéfiante légèreté juridique en écrivant dans leur programme que « la possibilité de réviser la Constitution par la voie du référendum, prévue (*sic*) à l'article 11, sera abrogée » — ce qui supposait constitutionnelle une pratique toujours dénoncée comme un détournement de procédure. Mais cette bévue n'apparaît plus dans le programme commun.)

Un référendum présidentiel serait donc facilement contestable et à coup sûr contesté. Il n'aboutirait qu'à une impasse dans deux de ses trois issues : si le *non* l'emportait ou si l'Assemblée refusait le plébiscite. Les risques de l'article 11 apparaissent alors à peu près aussi considérables que ceux de l'article 16. Une victoire du *non* acculerait probablement le chef de l'Etat à la démission, la pire des démissions : celle de l'échec répété. La résistance de l'Assemblée conduirait à l'épreuve de force, le Président portant la lourde responsabilité de l'avoir déclenchée.

La réussite d'une révision constitutionnelle par un appel direct du chef de l'Etat au peuple ne saurait pourtant être exclue. On ne voit cependant pas clairement l'évolution du régime susceptible d'être proposée.

Les modes actuelles penchent pour l'instauration d'un régime présidentiel, autrement dit la suppression de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée, avec, par compensation libérale, l'abrogation du droit de dissolution (5). Mais une semblable organisation des pouvoirs, loin de régler le conflit, l'institutionnaliserait. On oublie d'ailleurs souvent que l'inconvénient subi par l'Exécutif du fait de la responsabilité devant

(3) M. Pierre LAMPUÉ paraît avoir été le seul, Le mode d'élection du Président de la République et la procédure de l'article 11, *RDP*, sept-oct. 1962, p. 931 et s.

(4) M. Georges VEDEL, Le droit par la coutume, *Le Monde*, 22 décembre 1968. B. FESSART DE FOUCAULT, Sur l'alternance, le référendum et la révision de la Constitution, *Le Monde*, 7 novembre 1972.

(5) Les propositions en ce sens sont innombrables. Pour celles avancées précisément pour éviter les difficultés de l'alternance, v. *infra*, débat p. 118, et références, p. 151.

l'Assemblée va de pair avec d'autres avantages très importants, bien au-delà du droit de dissolution. Tous les mécanismes de rationalisation du régime parlementaire, les contrôles du gouvernement sur le vote de la loi, deviennent inconcevables dans un système de séparation stricte, d'irrévocabilité des pouvoirs — comme le régime présidentiel. En ce sens, l'enjeu n'en vaudrait plus la chandelle. La seule révision plausible impliquerait alors l'instauration d'un régime présidentieliste *de jure* : l'affirmation de la suprématie permanente du Président sur les autres pouvoirs, par exemple en supprimant la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et toute restriction à l'exercice du droit de dissolution. Mais au fur et à mesure que le régime proposé apparaît autoritaire, les chances d'une victoire du *oui* s'amoindrissent d'autant.

La révision pour espérer aboutir, devrait intervenir préventivement. L'instauration d'un régime présidentiel doublé d'un système électoral proportionnel permettrait peut-être de briser les contraintes de l'Union de la gauche, favoriser les majorités d'idées, atténuer la bipolarisation, rendre l'alternance impossible — ou inutile, comme aimerait à dire l'actuel Président de la République. Les données présentes de la conjoncture politique empêchant pourtant une révision de ce type, le RPR étant peut-être disposé à céder sur beaucoup de choses, mais en aucun cas sur le mode de scrutin, puisqu'il lui faudrait alors contredire ses propres intérêts électoraux, ce qui n'est guère concevable. La révision la moins difficile s'avère impossible. Comme disait Ionesco, « caressez un cercle, il deviendra vicieux ».

3. Le gouvernement présidentiel

Puisqu'il s'avère délicat de changer la Ve République pourquoi ne pas l'utiliser au mieux ? Son Président ne pourrait-il imposer le gouvernement de son choix ? Une réponse précise exige de distinguer les différentes étapes de la mise sur pied d'un gouvernement présidentiel.

Tout commence par le choix du Premier ministre. Aucun doute ne pèse sur le pouvoir discrétionnaire du chef de l'État en la matière. L'idée centrale des conceptions constitutionnelles du général de Gaulle, le *leitmotiv* de ses interventions entre 1946 et 1958, la clé de voûte du texte de la Constitution, le point nodal indiscutable — et qui ne fut pas discuté — de la rénovation de nos institutions fut sans conteste l'application du principe selon lequel « du Parlement... il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder » (6). Les constituants l'admirent dès la première réunion du Conseil interministériel : « Le Président de la Répu-

(6) Charles de GAULLE, discours de Bayeux (16 juin 1946), *Dans l'attente 1946-1958, Discours et messages*, 1974, p. 70, « Le livre de poche ».

blique aura dans les institutions nouvelles un rôle essentiel. Il est la source de l'Exécutif » (7). Les étapes successives de la rédaction de l'article 8 confirment l'acceptation d'un pouvoir présidentiel discrétionnaire (8). On discuta abondamment le rôle du chef de l'Etat, les implications d'une fonction arbitrale, ses pouvoirs vis-à-vis du Premier ministre ou du Parlement, mais personne ne songea à lui contester une compétence discrétionnaire dans le choix du chef du gouvernement, précisément parce que sans cette nouveauté la Ve République eût perdu de son utilité.

Mais le choix des ministres ? Il appartient constitutionnellement au Premier d'entre eux qui propose nominations et démissions au chef de l'Etat. Seule l'invocation de la pratique autoriserait le Président à donner une interprétation restrictive du contreseing et à tenter d'imposer ses hommes. Ses chances de réussite dépendraient de la personnalité du Premier ministre, ce qui renvoie à l'étape précédente. Pour que le gouvernement soit présidentiel, il faut que le Premier ministre se définisse comme tel. L'application de cette subordination choisira entre deux chemins : soit la fidélité méticuleuse aux décisions prises à l'Elysée et leur simple mise en forme, soit la direction active du gouvernement pour en assurer la survie sans céder sur l'essentiel des options du chef de l'Etat (9). Question de méthode : gouvernement présidentiel ne signifierait pas nécessairement la pérennisation du présidentielisme outrancier dans lequel le chef de l'Etat décide de tout détail qui l'intéresse. Gouvernement présidentiel signifie seulement le maintien de la prééminence des options politiques du Président sur celles qui surgissent à l'Assemblée. « En aucun cas des élections législatives quelles qu'elles soient ne peuvent remettre en cause l'élection présidentielle » (10).

L'issue de cette réponse est directement déterminée par les résultats électoraux. Si la victoire de l'opposition ne tient qu'à quelques sièges, cette stratégie présidentielle conserverait quelques chances de succès — au moins dans sa présentation douce qui placerait le Premier ministre en première ligne.

(7) Compte rendu analytique de la séance du Conseil interministériel du 13 juin 1958, publié par Guy MOLLET, *Quinze ans après, La Constitution de 1958*, Ed. Albin Michel, 1973, p. 53. Dans la discussion qui suivit sur les propositions du général de Gaulle, aucune objection ne s'éleva sur ce point.

(8) V. Jean-Louis DEBRÉ, *La Constitution de la Ve République*, PUF, 1975, p. 281-282.

(9) Ces deux options correspondent aux deux interprétations de la Constitution proposées par l'un de ses principaux auteurs. V. Michel DEBRÉ, *Présidentialisme et régime d'Assemblée*, *Le Monde*, 6 juin 1975. On notera cependant que le choix parlementaire, c'est-à-dire favorable au Premier ministre, souhaité par M. Debré dans le cadre d'une diversification de la majorité a plus de chances d'intervenir dans l'hypothèse d'un conflit des majorités.

(10) Georges Pompidou, Conseil national de l'UNR-UDT, Poitiers, 16 juin 1966, cité par Pierre AVRIL, *Alternance et troisième tour : intermittence de la Constitution*, *RDP*, juillet-août 1976, p. 1040.

Georges Pompidou la formula assez précisément du temps où il dirigeait le gouvernement, proposant d'associer le débauchage de quelques voix à l'Assemblée avec la concession de quelques postes ministériels (11). Les « majorités d'idées » proposées par M. Edgar Faure complèteront avantageusement le dispositif en surmontant alternativement les réticences conservatrices et les critiques progressistes par le recours ponctuel aux unes contre les autres. Les différentes procédures de rationalisation parlementaire donneront à l'ensemble la vigueur nécessaire, comme on le constata déjà durant la législature consécutive aux élections de 1967 où la majorité n'était qu'étroite. Vote bloqué, irrecevabilité financière, protection stricte du domaine réglementaire, recours au Conseil constitutionnel contre les lois potentiellement non conformes à la Constitution, adoption d'un texte sans vote par l'engagement de la responsabilité du gouvernement, utilisation de la sage influence sénatoriale, contrôle strict de l'ordre du jour des Assemblées, dessaisissement provisoire du Parlement par les ordonnances de l'article 38, mise en vigueur du projet de loi de finances par ordonnance en cas de discussion budgétaire traînant en longueur, l'arsenal constitutionnel est impressionnant pour parfaire le pouvoir gouvernemental.

Il se double de compétences considérables et souvent méconnues en cas de circonstances exceptionnelles. Ce qui précède s'avérerait insuffisant : le gouvernement pourrait encore proclamer la mise en garde, l'état d'urgence ou l'état de siège.

La mise en garde intervient si « les nécessités de la Défense nationale l'exigent » (12), mais le gouvernement apprécie discrétionnairement. Il se confère alors des pouvoirs de réquisition des personnes, biens ou services. L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des Ministres « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » (13), le Parlement n'intervenant que pour une prorogation au-delà de douze jours. Il suspend les élections partielles et confère aux préfets des compétences très étendues depuis l'interdiction de la circulation des personnes ou véhicules jusqu'aux interdictions de séjour et assignations à résidence sans passer toutefois par « la création de camps où seraient détenues les personnes ». Des dispositions expresses suffiront pour « ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit » ; un décret pourra « autoriser la juridiction militaire à se saisir de crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes » relevant des cours d'assises. Quant à l'état de siège, s'il « ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée » (14), la Constitution

(11) Entretien télévisé du 20 septembre 1966, *La Nation*, 27 septembre 1966.

(12) Ordonnance du 7 janvier 1959, art. 1 et 2 *in fine*.

(13) Art. 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 modifiée par la loi du 7 août 1955 et l'ordonnance du 15 janvier 1960, cette dernière transférant au gouvernement le pouvoir de déclarer l'état d'urgence.

(14) Loi du 3 avril 1878, art. 1^{er}.

de 1958 a transféré à l'Exécutif le pouvoir d'en apprécier l'opportunité : « L'état de siège est décrété en Conseil des Ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement » (art. 36). Son principal effet intervient de plein droit : « Les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire » (15).

Cette panoplie pourrait-elle servir contre une Assemblée largement dominée par une majorité nouvelle opposée au Président ? La réponse s'apparente à celle donnée pour l'article 16, avec la réserve que le détournement de pouvoir revêtirait un aspect collectif et gouvernemental susceptible d'en diluer le mauvais effet politique. Mais, surtout, il faut supposer qu'un semblable gouvernement ait pu agir avant d'être renversé par l'Assemblée nationale. Sans reprendre ici la controverse constitutionnelle sur la nécessité pour tout nouveau gouvernement d'engager sa responsabilité sur son programme devant l'Assemblée (16), les députés ne manqueraient probablement pas de censurer une formation gouvernementale ne respectant pas la nouvelle configuration des forces politiques. Les innombrables ressources accordées par la constitution au gouvernement et à son chef se trouveraient alors gelées, leurs bénéficiaires faisant défaut.

En résumé, un gouvernement présidentiel reproduisant la suprématie du chef de l'Etat offrirait une solution en cas de victoire fragile de l'opposition. Sa méthode choisirait entre compromis et autorité, étant entendu qu'un moment favorable permettrait la mise en œuvre d'une variété presque infinie de pouvoirs susceptibles de garantir la monocratie électorale (17). Mais dans l'hypothèse d'un large succès de la coalition opposée au Président, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement annihilerait cette stratégie. On déboucherait alors sur la dissolution.

4. *La dissolution*

La dissolution de l'Assemblée nationale se range parmi les pouvoirs discrétionnaires du Président de la République. Mais à quel moment et dans quelles conditions servirait-elle le mieux ses intérêts ?

Une dissolution préventive est envisageable pour tenter d'éviter

(15) Ordonnance du 26 décembre 1944.

(16) V. sur ce point Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1975, p. 965, 1055 et 1058.

(17) Ils autoriseraient, tout aussi bien, une négociation permanente avec les députés pour consolider une lecture orléaniste de nos institutions. V. *infra*, p. 58 : « Le gouvernement de compromis. »

le conflit des majorités. L'idée consiste à provoquer la simultanéité des élections présidentielles et législatives malgré l'écart entre la durée de chacun des mandats.

Elle n'exige aucune dissolution si le Président attend la date prévue pour le renouvellement de l'Assemblée nationale et l'accompagne de sa démission pour ouvrir en même temps une campagne présidentielle. A l'inverse, la dissolution interviendra à l'échéance normale du mandat présidentiel (18). En toute hypothèse, une dissolution doublée d'une démission présidentielle reste susceptible d'intervenir à tout moment jugé favorable par la majorité au pouvoir. La mise en œuvre de ces procédures exige de la part des gouvernants une confiance dans le suffrage universel supérieure à celle qu'ils manifestent ordinairement. Sans les exclure pour autant, elle nous autorise à seulement les mentionner, en gardant à l'esprit qu'une telle pratique rapprocherait la V^e République des régimes d'Europe du Nord en affermissant l'unité du couple Exécutif-Législatif désigné par le même mouvement du corps électoral.

Mais si la V^e République suivait son cours actuel et rencontrait une Assemblée majoritairement orientée à gauche ? Le Président pourrait-il en prononcer la *dissolution immédiate* ? Les textes n'interdisent rien, sinon l'intervention d'une seconde dissolution dans la même année, ce qui suffit pour établir *a contrario* la constitutionnalité de la première. Tout au plus entendrait-on des réserves tenant à l'esprit des institutions. Il est vrai que la dissolution n'a jamais été conçue comme un moyen de refuser une expression incontestable de la volonté populaire (19). Quel raisonnement politique inventer pour en appeler de la volonté du peuple souverain au peuple souverain lui-même ?

Juridiquement possible, logiquement étrange, politiquement fragile, la dissolution immédiate n'est guère probable. D'autant que le peuple, lorsqu'il est convié à se répéter, tend à le faire avec une vigueur accrue (20).

Reste alors la dissolution différée. A supposer que la politique relève du calcul des probabilités, le Président de la République aurait

(18) V. la discussion entre MM. Jean Foyer et Eugène Claudius-Petit, Assemblée nationale, séance du 26 mai 1976, *Journal officiel*, 27 mai 1976, p. 3506 et s.

(19) En 1946, M. Michel Debré proposait que le pouvoir de dissoudre la Chambre appartint au gouvernement (v. projet de Constitution élaboré à l'intention du général de Gaulle, 14 janvier 1946, Jean-Louis DEBRÉ, *op. cit.*, p. 30, n. 8). En 1958, le général de Gaulle envisagea qu'elle n'intervienne qu'à la demande du gouvernement ou du Parlement (Conseil interministériel du 13 juin 1958, Guy MOLLET, *op. cit.*, p. 56, n. 7), et considère en toute hypothèse qu'elle n'a d'autre objet qu'assurer la stabilité (p. 57).

(20) Les élections partielles consécutives à des invalidations par le Conseil constitutionnel l'ont souvent démontré.

alors une chance sur deux de régler le conflit à son avantage. Son échec le mettrait cependant dans une position de faiblesse réduisant sa marge de manœuvre à l'alternative d'une attente soumise ou d'une démission définitive. Le risque devrait donc avoir été préalablement réduit, ce qui renvoie à nouveau aux incertitudes du contexte politique.

Toutes les réponses présidentielles participent ainsi de la même contradiction. Le chef de l'Etat dispose de moyens considérables mais à peu près inutilisables directement. N'en déduisons pas qu'il perdrait pour autant la partie. Mais simplement qu'une victoire électorale de ses adversaires lui porterait un coup à peu près impossible à surmonter immédiatement. Est-il condamné à composer ou disparaître ?

COMPROMIS OU DÉMISSION

5. *Le gouvernement de compromis*

Il est deux types de gouvernement de compromis assez différents. Le premier entre un Président conciliant et une Assemblée incertaine. Le second entre les deux coalitions pourtant opposées.

La première hypothèse repose sur la relativité de la victoire électorale de la gauche, l'émergence possible d'un groupe charnière, le débauchage des hommes — toujours plus rapide à se réaliser que les militants ne le croient ou les politiques ne le disent —, le recours éventuel à des majorités fluctuantes, la concession (en vérité utile) d'un système électoral proportionnel atténuant les incitations extra-idéologiques à la bipolarisation, le retrait du Président de la République dans la défense des institutions et l'activité diplomatique, le tout agrémenté de concertations régulières et considérations symboliques.

La seconde hypothèse concernerait une rupture réelle des majorités accompagnée de certaines caractéristiques politiques. En résumé, une baisse de l'influence parlementaire du Parti communiste français (21), un succès des Radicaux de gauche leur permettant de constituer un groupe parlementaire autonome, une répression des

(21) Assez probable, même si le pourcentage de ses électeurs devait progresser. La règle établie entre les partis de gauche selon laquelle le candidat d'union qui la représente au deuxième tour est celui que le suffrage universel a placé en tête au premier, après avoir longtemps favorisé le Parti communiste qui devançait en pourcentage son partenaire socialiste, cette règle se retourne maintenant en faveur du Parti socialiste qui est devenu la première force électorale de la gauche.

composantes les plus conservatrices de la coalition du Président, un mouvement social de faible amplitude, le chômage aidant, une entente directe ou une compréhension nouvelle entre le Président et son rival devenu leader de la majorité parlementaire, l'élévation de ce dernier à un rôle d'arbitre entre les tendances les plus dures chez ses amis et les tentations les plus conciliantes chez le Président...

Inutile d'épiloguer sur ce qui relève de la prospective politique. Ajoutons simplement que ce schéma n'a été écarté ni par l'actuel chef de l'Etat, ni par certains de ses adversaires. En indiquant qu'il achèverait son mandat quoi qu'il arrive, M. Valéry Giscard d'Estaing rassure les hésitants qui aimeraient rejoindre la gauche pour les espoirs économiques et sociaux qu'elle porte mais demandent, quant aux libertés, des garanties autres que verbales. Cette ouverture avait reçu l'écho anticipé de plusieurs radicaux de gauche, voire, implicitement, de ceux des socialistes qui ne demandent pas la soumission intégrale du chef de l'Etat et craignent sa démission (22).

L'éclairage constitutionnel rappelle cependant que, même dans la perspective d'un compromis, Président et gouvernement disposent de moyens de blocage respectifs. Le premier peut refuser de signer les décrets délibérés en Conseil des Ministres (art. 13), le second peut refuser de contresigner les décisions présidentielles (art. 19).

L'hypothèse se renforce de la neutralisation des pouvoirs qui concluent l'échec des procédures concurrentes. Le compromis se présentera alors, non comme une concession à l'adversaire, mais comme une prise en compte de la réalité.

6. La démission présidentielle

Où classer la démission ? Parmi les hypothèses parlementaires, puisqu'elle marquerait la plus éclatante victoire de la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale ? Parmi les hypothèses présidentielles, puisqu'elle traduirait le plus ferme engagement du chef de l'Etat contre les députés ? Tout dépend des conditions ayant provoqué la démission : pression des députés ou libre choix du Président. Tout dépend de l'effet attaché à la démission : renonciation définitive ou volonté de reconduction.

La dualité des démissions ressort bien des positions exprimées par les forces politiques. Les plus décidées, c'est-à-dire les plus antagonistes, se retrouvent pour souhaiter une nouvelle élection présidentielle. L'obli-

(22) V. sur ces différents points, *infra*, Références, Compromis, p. 149, et Position présidentielle, p. 151.

gation de réserve, exigence sociale du monde politique, conduit à exprimer cette espérance d'une façon implicite. M. Chirac affirme donc qu'il lui « paraît tout à fait exclu que (le) rôle (du Président de la République) puisse se poursuivre » (23), et chacun de comprendre qu'il désapprouve la position giscardienne qui écarte la démission. M. Marchais indique que « le Président de la République devra se soumettre ou se démettre » (24), et chacun de comprendre qu'il désapprouve la position socialiste qui ne souhaite pas la démission. Comment expliquer cette convergence étrange ?

Une réponse facile supposerait que les premiers envisagent une démission-reconduction, pour lutter jusqu'au bout contre la nouvelle majorité, les seconds espérant une démission-renonciation, pour céder sans attendre devant cette nouvelle majorité.

La correspondance n'est pas obligatoire. La solution du RPR se rattacherait aussi bien à la tradition gaullienne du tout ou rien (25). Quant à celle du PCF, elle infléchissait les choix opérés en 1973 (26). L'explication véritable relève davantage de la crainte d'une autre issue, le gouvernement de compromis. Communistes et gaullistes ont en commun, depuis plus de trente ans, le refus de la troisième force qui les condamne tous deux à l'isolement. La démission est alors préconisée pour annihiler toute tentative giscardienne, toute tentation socialiste d'un compromis permanent. Elle n'a pas pour objet de régler la question constitutionnelle, mais plutôt d'empêcher que ne lui soit apportée une réponse politique jugée néfaste. Néfaste pour les gaullistes, parce que concédant trop à l'alternance — en la légitimant, en y participant. Néfaste pour les communistes, parce que limitant par trop l'alternance — en l'arrêtant aux portes de l'Elysée.

Les considérations sont politiques. Mais la démission présidentielle offre-t-elle une solution constitutionnelle ? Oui, si le Président de la République renonce définitivement à son mandat et propose au peuple de confirmer immédiatement son choix en portant à la tête de l'Etat un candidat issu de la majorité nouvelle. On objectera qu'aucun homme politique n'acceptera aussi clairement son échec. Sauf à remarquer qu'il s'agit de la solution gaullienne, interprétée par René Capitant (27).

En dehors de cette hypothèse, qu'il faut bien qualifier d'école, qu'apporterait la démission présidentielle si elle conduisait à la réélection du

(23) Europe I : « Le club de la presse », 23-1-77.

(24) TF1 : « L'événement », 29-4-1976.

(25) A l'appui de cette thèse, v. les propos attribués à M. Chirac, Premier ministre, au lendemain des déclarations faites par M. Giscard d'Estaing à Washington le 18 mai 1976 : « De Gaulle et Pompidou, eux, disaient : « Si vous ne « votez pas comme je vous le demande, je partirai. » Je préférerais cette façon-là. » Georges MAMY, *Le Nouvel Observateur*, 24-1-1977, n° 637, p. 19.

(26) V. *infra*, Références, Compromis, p. 149, les déclarations de Georges Marchais en 1974, puis en 1975.

(27) V. *infra*, René Capitant : Souveraineté populaire et alternance dans la V^e République, particulièrement la fin du dernier texte, p. 145.

Président démissionnaire, voire d'un de ses alliés plus autoritaire (28) ? L'élu se tournerait probablement vers la dissolution pour tenter de faire son avantage. Si les électeurs confirment leur second choix, l'alternance est écartée, l'unité des majorités rétablie. S'ils confirment leur premier choix, l'alternance est bloquée, le conflit des pouvoirs institutionnalisés. A moins que leurs titulaires ne s'estiment du coup condamnés à s'accorder.

Encore n'a-t-on raisonné que sur une démission immédiate, autrement dit l'expression d'une volonté électorale qui paraîtra concomitante avec celle des législatives. Le plus vraisemblable reste pourtant une démission différée, intervenant plus tard dans le processus pour dénouer la crise. Ses conséquences s'analyseraient cependant de la même façon et permettent ainsi de récapituler.

La réélection du Président démissionnaire ou d'un candidat issu de sa majorité pérennise le conflit. A l'avantage de l'Exécutif qui peut tenter une dissolution, ou dans des conditions indiquant clairement que les électeurs souhaitent une contradiction des majorités, donc le compromis.

L'élection d'un Président issu de la nouvelle majorité parlementaire règle le conflit. L'alternance est réalisée. Cette issue ne dispose pas de probabilités aussi favorables que la première, le Président décidant seul de son éventuelle démission et choisissant en principe le moment favorable.

L'Assemblée n'est cependant pas sans moyens.

LES RÉPONSES PARLEMENTAIRES

L'Assemblée nationale n'est pas démunie puisque la restauration de l'Exécutif, réalisée en 1958, s'est arrêtée avant l'abolition du régime parlementaire. Les analyses des institutions de la Ve République produites depuis lors mettent légitimement l'accent sur l'Empire parlementaire, le Principat, la République consulaire, le régime semi-présidentiel, le présidentialisme de type nouveau, la monarchie plébiscitaire, ou toute autre formule pour décrire la monarchie élective. Elles tirent sans difficulté argument de la réforme de 1962 et des différentes pratiques qui l'ont suivie pour dessiner

(28) « Si l'on veut bien négliger un aimable divertissement intellectuel », comme le propose M. Jean Gicquel, évoquant le débat entre M. Roger-Gérard Swartzenberg et le doyen Georges Vedel sur l'éligibilité d'un président démissionnaire, v. *Le Monde*, des 6, 8, et 9-10 mai 1976.

une progression linéaire du domaine présidentiel réservé à la compétence générale d'évocation par l'Élysée de toutes les affaires, même tranchées. Il est vrai que Georges Pompidou accentua dans les faits la domination du Président de la République sur les autres pouvoirs, comme il est vrai que M. Valéry Giscard d'Estaing est conduit à oublier ses tendances libérales, orléanistes, pour adopter des positions constitutionnelles ultra-gaulliennes. Mais pourquoi oublier que ces vérités découlent d'une réalité provisoire, et non d'un texte constitutionnel ? Pourquoi se dissimuler qu'elles dépendent du maintien d'un régime politique majoritaire dans lequel le chef de l'État tient lieu de créateur ou de fédérateur des différentes composantes de la majorité parlementaire ? Pourquoi se cacher que cette monarchie est déjà sérieusement limitée par le dynamisme d'une fraction de la majorité dont il se trouve que le Président n'est pas issu ? Comment nier que si les décisions du monarque sont déjà conditionnées par ces tensions internes et, pour beaucoup, empêchées par cette résistance d'une composante de la coalition, une rupture des majorités affecterait d'une façon décisive la monocratie en question ? Par quels moyens ? D'abord par le pouvoir à peu près sans limites qui est confié à l'Assemblée nationale de censurer le gouvernement.

7. *La censure*

Le régime parlementaire, même rationalisé en 1958, présidentialisé en 1962, retrouverait donc ses droits avec une victoire législative de la gauche. Qu'implique-t-il ? « En régime parlementaire, la détermination de la politique par le gouvernement s'effectue dans le cadre d'un programme exposé au Parlement et approuvé par lui au moment de sa formation » (29). On sait que l'article 49 de la Constitution confirme cette règle en disposant que « le Premier ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ». L'interprétation, restrictive jusqu'à la violation, de cette exigence constitutionnelle n'avait guère d'importance dans les temps où la majorité des députés eût voté un tel engagement. Elle risquerait d'être perçue comme une provocation dans une situation inverse. Quoi qu'il en soit, une motion de censure sanctionnerait immédiatement tout refus par les députés d'un nouveau gouvernement.

L'Assemblée semble donc pouvoir paralyser le chef de l'État

(29) Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 1055.

en faisant avorter toute formation gouvernementale non conforme à ses désirs.

Une nuance doit cependant être explicitée : le Président n'est pas définitivement bloqué. Aucun texte constitutionnel ne l'oblige à choisir pour Premier ministre un membre de la nouvelle majorité parlementaire. Plus encore : aucun texte constitutionnel ne l'empêche de désigner à la tête du gouvernement l'homme de son choix. L'article 50 se contente de préciser que « lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du gouvernement ». Cette démission n'entraîne pas nécessairement une dissolution de l'Assemblée ; pas davantage la nomination d'un Premier ministre d'une autre tendance politique, même pas l'obligation de choisir un autre titulaire de ce poste. Elle exige exclusivement la formation d'un autre gouvernement.

On objectera que l'Assemblée censurerait à l'évidence un gouvernement dirigé par le même chef que celui auquel elle vient de refuser sa confiance. Soit. Et si le Président renouvelle l'opération en changeant quelques ministres, voire le Premier d'entre eux, mais toujours pour aboutir à des gouvernements plus proches de ses options propres que de celles de l'Assemblée ? Les censures se multiplieraient, à n'en point douter. La crise irait en s'aggravant. Mais le chef de l'Etat, par ce biais, invoquerait les caprices destructeurs des députés, leur retour aux jeux nostalgiques d'antan.

Indépendamment de ces arguments, peut-être moins insignifiants qu'on ne le croit dans un pays où l'antiparlementarisme est aussi implanté que le système représentatif, la répétition de gouvernements censurés offrirait au Président un certain délai durant lequel l'Assemblée supporterait la responsabilité apparente du blocage et, surtout, ne disposerait pas d'autres moyens que de celui d'empêcher. De là à considérer que ce temps gagné correspondrait à celui dont le Président a besoin pour utiliser une de ses réponses, en argumentant de ce qu'il les dirige contre des partis ambitieux et non contre le corps électoral (ce temps qui médierait ses réactions, ne serait-ce qu'en apparence), il n'y a qu'un pas, aisément franchissable. Et si ce machiavélisme paraissait excessif, on admettra néanmoins que des censures répétées ne sauraient déboucher sur un gouvernement parlementaire sans une résignation présidentielle. On se trouve donc en présence d'une procédure, pas d'une solution.

8. *Le gouvernement parlementaire*

Les principales forces politiques françaises s'accordent pour considérer que le gouvernement ne procède plus des groupes parlementaires

ou des partis mais du chef de l'Etat (30). L'expression « gouvernement parlementaire » ne doit donc plus être comprise dans son interprétation moniste selon laquelle l'Exécutif n'est que le commis du Parlement. Elle suggère cependant que l'Assemblée nationale et le gouvernement constituent un couple avec des droits et devoirs réciproques, couple dont l'unité découle de son mariage opéré par le suffrage universel.

Certes, le suffrage universel a également désigné le Président de la République, et c'est le divorce qui nous préoccupe. Mais dans la logique du gouvernement parlementaire moderne, il convient d'opérer une distinction nette entre le constitutionnel et le politique. Le divorce entre les deux élections n'affecte pas la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Et cette dernière consacre bien le mariage entre gouvernement et Parlement — même si l'Exécutif est devenu l'homme dominateur, le Législatif la femme exploitée. Le chef de l'Etat tient plutôt lieu de parents aux jeunes époux. Tout en tenant compte des désirs exprimés par l'intéressée, il choisit pour la Chambre un époux solide dont il estime l'avenir prometteur et qu'il lui plaît à compter parmi ses gendres. Plusieurs arguments constitutionnels renforcent cette image maritale.

Les premières interprétations du texte de 1958 ne laissaient aucun doute sur les limites du pouvoir présidentiel vis-à-vis du gouvernement. On connaît la réponse faite par le général de Gaulle à M. Paul Reynaud, président du Comité consultatif constitutionnel, qui, à propos du Premier ministre, demandait : « Désigné par le Président de la République, pourra-t-il être révoqué par lui ? — Non ! Car, s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner » (31). Même chose pour la formation ou la démission du Gouvernement. « Le Premier ministre forme... son gouvernement et le Président de la République signe les décrets par lesquels sont nommés les ministres. Si le Premier ministre demande la révocation d'un de ses ministres, le Président de la République signe le décret, mais l'initiative de la décision n'est pas prise de son propre chef. S'il n'en était pas ainsi, l'équilibre serait compromis. »

Il le fut d'évidence, avec la consécration du suffrage universel. La Constitution n'en conserve pas moins sa validité juridique et rien n'interdirait à un contexte politique favorable de retrouver ce qu'un autre contexte politique a abandonné. L'importance constitutionnelle du gouvernement n'a pas été éliminée en 1962. Georges Pompidou lui-même soutenait que « le pouvoir du Président de la République a des limites précises. C'est d'abord la nécessité, sauf en période d'application de l'article 16, d'avoir l'accord du gouvernement et, notamment, du Premier

(30) V. en ce sens les propos de F. Mitterrand rapportés par G. DEFFERRE : *Si demain la gauche...*, 1977, p. 34.

(31) Intervention du général de Gaulle, président du Conseil, au Comité consultatif constitutionnel, 8 août 1958.

ministre pour que ses actes soient valables. C'est ensuite le fait que le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et que celle-ci peut, à tout moment, par la censure, le renverser » (32).

Les tenants du gouvernement parlementaire ne disent pas autre chose, mais dans l'ordre inverse. Puisque le gouvernement est responsable devant l'Assemblée, il doit lui correspondre et non la violer. Le Président de la République exerce de réelles prérogatives constitutionnelles en choisissant le Premier ministre, c'est-à-dire l'homme qu'il estime être à la fois le mieux doué pour diriger l'action gouvernementale et le plus fidèle à la majorité parlementaire. Cette compétence s'exerce dans un cadre strict puisqu'elle doit respecter le circuit démocratique : la composition de la majorité parlementaire détermine la composition du gouvernement qui détermine la politique de la nation.

Deux justifications différentes ont été présentées pour soutenir cette interprétation. La première, parlementaire par principe, se fonde sur une lecture minutieuse de la Constitution et de ses travaux préparatoires. Son expression la plus achevée fut produite par Guy Mollet dans son livre publié peu avant sa mort sur *La Constitution de 1958* (33). La seconde, parlementaire ou présidentielle selon les circonstances, repose sur la primauté de la volonté du peuple. Seule compte sa dernière expression. La Constitution doit être interprétée en faveur d'un gouvernement présidentiel après une élection présidentielle, en faveur d'un gouvernement parlementaire après une élection parlementaire. Aucun des deux pouvoirs ne saurait prétendre à une légitimité de principe supérieure à son rival, mais chacun des deux pouvoirs se doit d'admettre la légitimité suprême de la plus récente manifestation du corps électoral.

C'est cette seconde argumentation qui domine aujourd'hui chez les partisans du gouvernement parlementaire. Reste que ces remarques nous éloignent de notre perspective opérationnelle. La cause de cet écart provient précisément de l'absence d'instruments constitutionnels au service de cette thèse. Certes, elle permet d'interpréter de nombreux articles de la Constitution en sa faveur. Certes encore, une lecture parlementaire restituerait au Premier ministre des pouvoirs considérables. Mais tout passe par le choix du titulaire de ce poste. Si le Président de la République accepte d'y appeler un des dirigeants de la gauche, le gouvernement parlementaire commencerait son existence. Mais l'Assemblée ne dispose d'aucun moyen constitutionnel pour imposer directement au chef de l'Etat un Premier ministre qui la reflète fidèlement.

Elle peut empêcher la survie de gouvernements qui la contrediraient, mais elle ne peut provoquer la formation d'un gouvernement qui la refléterait.

(32) Georges Pompidou, Premier ministre, réponse à une question orale avec débat de François Mitterrand, Assemblée Nationale (24-4-1964), *Journal officiel*, 25-4-1964.

(33) Cité *supra*, n. (7).

Sa pression ne saurait alors être qu'idéologique ou politique. Le discours constitutionnel produit par la majorité nouvelle influencera le processus et méritait à cet égard d'être étudié. Mais les moyens constitutionnels dont dispose actuellement l'Assemblée ne permettent pas de le concrétiser directement. A moins de réviser la Constitution.

9. *Le référendum parlementaire*

A lire l'article 89 de la Constitution, le Parlement dispose de pouvoirs suffisants pour court-circuiter l'Exécutif et provoquer seul une révision constitutionnelle. Elle interviendra si le peuple l'approuve par référendum. Apparemment, le Président de la République reste impuissant. L'alternative de l'article 89 se résume ainsi : d'un côté l'Exécutif ne peut obtenir une révision sans l'accord du Parlement — mais dans l'hypothèse d'un large accord entre les pouvoirs constitués, l'intervention du peuple peut être évitée par le Président qui convoque le Parlement en Congrès ; de l'autre côté, le Législatif n'a pas besoin de l'accord présidentiel, mais il lui faut alors celui des citoyens. Cette surprenante inégalité entre les pouvoirs fut à l'origine du détournement de l'article 11.

L'avantage parlementaire n'est qu'un masque.

Il ne profite pas à la seule Assemblée nationale en exigeant un vote identique par les deux Assemblées. Et l'on sait que les fondateurs de la Ve République espéraient quelques sagesses ou quelques appuis du Sénat. Le caractère factice de la suprématie parlementaire doit être cherché ailleurs — puisque aussi bien députés et sénateurs pourraient s'entendre sur une révision qui les rétablissent dans leur puissance. Il découle de l'article 48 de la Constitution accordant au gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour des Assemblées. Sa mauvaise qualité rédactionnelle n'a d'autre objet que d'insister sur cette toute-puissance. « L'ordre du jour des Assemblées... par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé... » Les parlementaires perdent ainsi la possibilité d'utiliser seuls les prérogatives de l'article 89. En théorie, ils disposent de l'initiative de la révision, pour la voter en termes identiques et la soumettre directement au peuple. En pratique, ils n'ont même pas les moyens d'en débattre, pour peu que le gouvernement s'y oppose.

On retombe donc sur le butoir gouvernemental. Si le Président de la République a nommé un Premier ministre issu de la nouvelle majorité parlementaire, le régime parlementaire rationalisé reprend toute sa force et le couple Gouvernement-Parlement domine l'Etat. Mais tant que le chef de l'Etat n'a pas accordé cette concession décisive, l'Assemblée s'oppose, elle ne décide pas. A moins que l'opposition n'aille jusqu'à mettre en cause le maintien du Président.

10. Le coup de force parlementaire

La puissance militaire des deux adversaires est-elle égale ? L'équilibre nucléaire est-il réalisé pour provoquer une dissuasion maximale ? L'Assemblée nationale n'est pas démunie, mais elle n'atteint pas le statut de superpuissance qui la mettrait sur le même pied que le Président.

Elle n'est pas démunie puisque l'irresponsabilité du chef de l'Etat s'arrête devant le délit politique. « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison » (art. 68 de la Constitution). Mais cette notion n'a reçu aucune définition juridique. « Un acte même légal commis par le Président de la République peut être qualifié pour des raisons politiques par des Assemblées politiques de haute trahison » (34). La Haute Cour n'est pas liée par la définition des infractions et la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales, sauf dans ses compétences à l'égard des membres du gouvernement ou de simples citoyens qui s'en seraient faits les complices. Les constitutionnalistes s'accordent ainsi pour admettre le jugement politique d'un Président de la République qui abuserait de l'article 16 (35). D'aucuns l'admettent plus largement. M. Duverger en cas d'utilisation de l'article 11 pour institutionnaliser le gouvernement présidentiel (36). M. Gicquel si le Président refusait de se soumettre à une majorité parlementaire confirmée après dissolution (37). On multiplierait à souhait les appréciations d'opportunité. A la limite, une extension très large du concept de haute trahison et l'accusation systématique devant la Haute Cour serait susceptible d'établir une responsabilité politique régulière du Président devant le Parlement et de rétablir ainsi la souveraineté des Assemblées.

La nouvelle majorité parlementaire ne dispose pourtant pas d'un instrument comparable à l'article 16. Pour une raison toute simple : elle demeure impuissante sans le soutien du Sénat. Dès le début de la procédure, l'accord des sénateurs est nécessaire. Contrairement aux solutions retenues par la III^e République, les États-Unis, et, depuis l'origine, la

(34) M. François GOGUEL, *Les institutions politiques de la France*, cours à l'Institut d'Etudes politiques de Paris (1963-1964), Les Cours du Droit, p. 173.

(35) « Une rare unanimité ressort tant des travaux préparatoires que des prises de position doctrinale tendant à considérer que si le Président abusait des pouvoirs qui lui sont confiés au titre de l'article 16, il pourrait être inculpé de haute trahison. » Michèle VOISSET, *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, LCDJ, 1969, p. 239.

(36) « ... l'irrégularité de la procédure justifierait que les deux Chambres usent alors de l'article 68 de la Constitution relatif à la haute trahison ». Maurice DUVERGER, *Le respect des institutions*, *Le Monde*, 13-11-1973.

(37) « A supposer que le peuple, après dissolution de l'Assemblée, confirme son choix initial et que le Président refuse d'en tirer les conclusions politiques, la haute trahison pourrait être légitimement invoquée afin de dénouer la crise. » Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 1105.

Grande-Bretagne, ce n'est plus la Chambre basse qui accuse, la Chambre haute qui juge. Le Président « ne peut être mis en accusation que par les deux Assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ». L'article 69 de la Constitution dispose ensuite qu'« il est jugé par la Haute Cour de Justice ».

Cette dernière est élue par l'Assemblée nationale et le Sénat qui choisissent chacune, au scrutin secret, douze de leurs membres comme « juges titulaires » et six comme « juges suppléants » (38). L'élection se fait « au scrutin secret, plurinominal » (39). La pratique d'une représentation proportionnelle des différents groupes parlementaires a été suivie au Sénat mais pas à l'Assemblée nationale où la majorité élue en 1973 refuse l'élection de représentants communistes, ce qui entraîne le refus des socialistes de participer à la Haute Cour. Peut-être la perspective de l'alternance explique-t-elle ces difficultés ; la tactique retenue par la majorité risquerait alors de se retourner contre elle-même, puisque les juges à la Haute Cour sont renouvelés « au début de la législation, dans le mois qui suit (la) première réunion (de) l'Assemblée nationale » (39). Indépendamment de la précaution du vote sénatorial de l'accusation, l'instruction est désormais confiée à des seuls magistrats du siège de la Cour de cassation, désignés par son bureau.

Les députés ne maîtrisent donc plus l'accusation du Président de la République pour haute trahison. Ils ne participent à son jugement que sur pied d'égalité avec les sénateurs. Bref, la haute trahison offre une garantie en cas de détournement flagrant des pouvoirs présidentiels, elle ne permet pas à l'Assemblée une affirmation symétrique de sa toute-puissance. L'article 16 n'a pas son équivalent parlementaire ; tout au plus sa réplique. Il faudrait que le Président viole clairement et gravement la Constitution pour être, le cas échéant, destitué. Tous les scepticismes demeurent permis lorsqu'on se souvient d'un autre article 68 : « Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. » Il s'agissait alors de la Constitution de 1848, suivie du 2 décembre que l'on sait.

CERTITUDES ET INCERTITUDE

Les différents circuits possibles se résument sommairement par des tableaux. Le premier sur les impasses, le second sur les solutions.

(38) Ordonnance n° 59.1 du 2 janvier 1959 loi organique sur la Haute Cour de Justice, art. 2.

(39) Art. 157 du règlement de l'Assemblée nationale.

TABLEAU B : L'ALTERNANCE ET LES IMPASSES

A_1 :
Affirmation
du pouvoir
présidentiel
dans le conflit
des majorités

1	COUP DE FORCE PRÉSIDENTIEL (art. 16)	→ A_2++ , guerre civile [10]
2	RÉFÉRENDUM PRÉSIDENTIEL (art. 11)	→ NON A_2 , [6] → REFUS A_1++ , [10]
3	GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL (art. 8, al. 1)	→ A, 7, [4]
4	DISSOLUTION (art. 12)	→ Confirmation Assemblée = A_2++

Equilibre
ou incertitude

5	GOUVERNEMENT DE COMPROMIS (art. 5 et 20)	→ Etape provisoire vers A
6	DÉMISSION PRÉSIDENTIELLE (art. 6)	→ Succès Président = A_1++

A_2 :
Affirmation
du pouvoir
parlementaire
dans le conflit
des majorités

7	MOTIONS DE CENSURE (art. 49 et 50)	→ A ++, [4]
8	GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE (art. 8, al. 2 et art. 20)	→ Etape provisoire vers A
9	RÉFÉRENDUM PARLEMENTAIRE (art. 89)	→ NON A_1++ → REFUS A_2++ , [1] ou [4]
10	COUP DE FORCE PARLEMENTAIRE (art. 68)	→ A_1++ , Coup d'Etat [1]

A : dissociation des majorités.

A_1 : favorable au Président.

A_2 : favorable à l'Assemblée.

++ : accentuation du conflit.

[10] : intervention probable de la réponse indiquée entre crochets.

10 : intervention presque certaine de la réponse indiquée.

TABLEAU C : L'ALTERNANCE ET LES SOLUTIONS

1	COUP DE FORCE PRÉSIDENTIEL (art. 16)	→ Dictature
2	RÉFÉRENDUM PRÉSIDENTIEL (art. 11)	→ Régime présidentieliste <i>de jure</i>
3	GOVERNEMENT PRÉSIDENTIEL (art. 8, al. 1)	→ Régime présidentieliste <i>de facto</i>
4	DISSOLUTION (art. 12)	→ Unité des majorités dans le cadre du régime actuel
5	GOVERNEMENT DE COMPROMIS (art. 5 et 20)	→ V ^e République dualiste [*]
6	DÉMISSION PRÉSIDENTIELLE (art. 6)	→ Unité des majorités dans le cadre du régime actuel *
7	MOTION DE CENSURE (art. 49 et 50)	→ Etape vers le gouvernement parlementaire
8	GOVERNEMENT PARLEMENTAIRE (art. al. 2 et art. 2)	→ Régime parlementaire <i>de facto</i> *
9	RÉFÉRENDUM PARLEMENTAIRE (art. 89)	→ Régime parlementaire <i>de jure</i> *
10	COUP DE FORCE PARLEMENTAIRE (art. 68)	→ Régime d'Assemblée *

* Solution réalisant l'alternance, c'est-à-dire confirmation durable du pouvoir de la nouvelle majorité parlementaire. Si l'on retenait l'hypothèse d'une rupture des majorités provoquée au départ par une élection présidentielle, les résultats s'inverseraient : aucune alternance avec les issues marquées *; alternance avec les issues sans astérisque.

Chacun complétera à sa guise ces schémas. Une visualisation plus exhaustive pourrait être tentée en connectant les différents circuits, mais elle exigerait un espace trop vaste pour être représenté ici, sans compter les commentaires et justifications nécessaires.

Pour conclure en quelques mots, on s'en tiendra à quatre points :

1. Ni le Président, ni l'Assemblée ne disposent d'un pouvoir offrant la certitude d'une issue favorable. Sur les 21 effets possibles des 10 réponses retenues, 4 seulement réalisent l'alternance, 2 hésitent, 4 l'évitent et 11 renvoient au point de départ. Mais le résultat n'est jamais sûr.

2. Le Président bénéficie d'une position constitutionnelle plus forte que l'Assemblée. Parce qu'il détient deux atouts décisifs : *l'initiative* et *la maîtrise du facteur temps*. L'Assemblée empêche ou réplique. Le Président décide.

3. Dans l'hypothèse d'une rupture des majorités provoquée par des élections législatives, l'Assemblée bénéficie d'une légitimité plus forte que le Président. La dernière expression de la volonté du peuple est favorable à la nouvelle majorité parlementaire, à l'alternance.

4. Le facteur politique domine, puisque les prérogatives constitutionnelles des différents pouvoirs n'imposent aucune issue. Mais le politique investira le constitutionnel, plus fortement encore que de coutume. L'affrontement des doctrines constitutionnelles traduira le conflit politique. Cette jonction théorique se retrouve dans la pratique. Ces projets politiques devront emprunter des voies constitutionnelles. Il s'avère donc indispensable de posséder une stratégie et une tactique appropriées. Toute perspective politique qui négligerait cette composante opérationnelle qu'apportent les procédures constitutionnelles se retrouverait gravement handicapée.

CONCLUSION 10 MAI 1981

L'élection du candidat socialiste François Mitterrand à la présidence de la République, le 10 mai 1981, introduit l'alternance au cœur de la Ve République. Si elle n'était pas complétée par l'avènement d'une majorité de gauche aux élections législatives prévues les 14 et 21 juin 1981 mais limitée par la reconduction de la majorité parlementaire de droite élue en mars 1978, nous nous trouverions dans le cas d'un antagonisme entre les pouvoirs exposé ci-dessus (40). Les données constitutionnelles seraient exactement identiques, et il

(40) Les solutions intermédiaires relèvent plus de l'analyse politique que du droit constitutionnel.

suffit de remplacer gauche par droite dans les pages qui précèdent pour analyser cette situation. Dans le cas contraire, l'alternance serait parachevée, et la V^e République retrouverait — un temps ? — son cours unitaire, l'opposition étant devenue majorité et réciproquement.

On peut cependant noter que M. Mitterrand a déjà opéré plusieurs choix dans l'éventail des possibilités :

1. Recours très provisoire au gouvernement présidentiel (solution 3), ce qui marque l'étendue de son acceptation de la V^e République (41). Le président socialiste devient quasiment plus gaullien que De Gaulle.

2. Dissolution immédiate de l'Assemblée nationale (solution 4). La stratégie politique elle-même est gaullienne. M. François Mitterrand tente d'obtenir un parti présidentiel hégémonique dans une majorité parlementaire subordonnée (42).

3. En cas de succès, le problème est réglé. En cas d'échec, le président socialiste devient « giscardien » (43) — il dirait « légaliste » : nomination d'un gouvernement conforme à la majorité parlementaire sans démission du Président (solution 8).

4. Reste la perspective de l'adoption de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés. Ce point entraînerait une modification très importante de la V^e République, supprimant une des contraintes bipolaires. Le président Mitterrand n'y a pas eu recours dès son élection, alors qu'il aurait pu tenter un référendum sur ce point avant les législatives (art. 11, solution 2). Mais il préfère rechercher d'abord une issue gaullienne (dissolution, parti présidentiel dominant), avant d'envisager ensuite ce qui aurait pu être la solution giscardienne de la division de la majorité depuis 1974-1976 : instaurer la représentation proportionnelle afin qu'ainsi, à défaut d'une majorité parlementaire soumise, le Président fasse émerger des majorités variables. L'alternance ne se solderait alors pas seulement par l'arrivée de « l'autre » à la tête de la V^e République, mais par l'apparition d'une V^e République autre.

(41) Sur cette acceptation, v. Olivier DUHAMEL, *La gauche et la V^e République*. Paris, PUF, 1980.

(42) Tel est, depuis 1964, son projet, clairement énoncé en 1969 : « Ainsi sera constitué un mouvement politique apte à équilibrer d'abord, à dominer ensuite le Parti communiste et à obtenir enfin, en lui-même, une vocation majoritaire » (*Ma part de vérité*, Fayard, 1969 ; *Le livre de poche*, 1972, p. 120).

(43) Cf. *infra*, en fin de volume, Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Chronique vers l'alternance, les positions constitutionnelles de M. Giscard d'Estaing en janvier 1978 et des deux candidats le 6 mai 1981*.

JEAN ELLEINSTEIN

*Réflexions sur le marxisme,
la démocratie
et l'alternance*

Le problème de l'alternance ne peut être étudié seulement en lui-même. En réalité, il est très étroitement lié aux structures politiques d'un pays, par conséquent à la conception de la démocratie politique et de la liberté qui est la sienne et à sa pratique.

Encore faut-il bien se mettre d'accord sur la véritable signification de l'alternance au pouvoir.

Prenons, par exemple, la conception de l'alternance exposée par M. le Président de la République dans *Démocratie française*.

Il distingue, en effet, deux types d'alternance : « La vie démocratique est certes un débat et une compétition autour du choix des équipes et des politiques. Mais ce débat et cette compétition autour du choix des équipes et des politiques peuvent laisser intact un accord fondamental sur les principes d'organisation de la vie sociale ou se présenter au contraire comme le heurt entre deux conceptions opposées de la société » (p. 154).

Et Valéry Giscard d'Estaing de donner l'exemple des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne fédérale et de l'Europe du Nord, où les divergences entre les partis politiques « se situent à l'intérieur de cette conception, chacune des deux équipes reconnaît à l'autre l'aptitude de maintenir l'essentiel ».

D'où la conclusion qu'il tire : « L'alternance est le propre des sociétés démocratiques avancées dont l'organisation pluraliste n'est remise en cause par aucune des principales tendances qui les composent. Elle est le mode de régulation politique des sociétés paisibles. »

Appelons les choses par leur nom. *Il s'agit bien d'une doctrine de l'alternance limitée.*

M. le Président de la République le reconnaît : « En confiant

alternativement la conduite de leurs affaires à deux équipes opposées mais partageant la même philosophie de base, ces pays concilient les nécessités de la continuité et celles du changement. »

Une alternance plus ouverte déboucherait, selon Valéry Giscard d'Estaing, sur des bouleversements chaotiques, annoncés comme des drames et ressentis comme des révolutions : « Nous aurions affaire à une guerre de religion à peine tempérée par la cohabitation. »

On peut donc concevoir un remplacement d'équipes à l'intérieur d'un même système, mais non un changement fondamental de politique et de société.

Il est intéressant de réfléchir aux raisons avancées par Valéry Giscard d'Estaing pour expliquer cette situation. Elles tiennent, selon lui, pour une large part à « notre tempérament et notre histoire » car notre vie politique a toujours été exaltée par la passion méditerranéenne et l'absolutisme latin ». C'est une explication mais qui manque un peu de rigueur. Doit-on remonter à Sylla, à Marius et à Pompée pour comprendre la France contemporaine ? En fait, la raison fondamentale réside dans le fait qu'il existe en France un Parti communiste puissant et dont le rôle, dans la société française, est considérable depuis plusieurs dizaines d'années. Or ce parti n'entend pas se contenter d'un simple changement d'équipe mais transformer les rapports économiques et les rapports sociaux.

Qui plus est, depuis 1972, il a conclu avec d'autres partis de gauche, le Parti socialiste et le Mouvement des Radicaux de gauche, un programme commun de gouvernement qui prévoit précisément des transformations substantielles de l'économie et de la société françaises. L'alternance au pouvoir ne se réalise effectivement plus entre des équipes ayant en commun « une même conception de l'organisation sociale », comme dans le cas idyllique de l'Allemagne fédérale, de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et de l'Europe du Nord. C'est reconnaître également le fait que dans tous ces pays, où les Partis socialistes (ou sociaux-démocrates ou travaillistes) sont puissants — à l'exception des Etats-Unis — ils gèrent la société capitaliste, ce qui ne serait pas le cas en France, dès lors que la gauche l'emporterait électoralement et qu'elle appliquerait loyalement, parvenue au pouvoir, le programme commun de gouvernement.

Cette doctrine de l'alternance limitée correspond, toute proportion gardée, à la façon dont les choses se sont passées dans certains pays socialistes européens. On pense au cas polonais où, après les événements de Gdansk et de Suzin en 1970, l'équipe Gomulka, discréditée par sa gestion économique, les grèves et la répression sanglante, fut remplacée par l'équipe Gierek.

Nous avons, en effet, « deux équipes opposées partageant la même philosophie de base ».

J'entends bien que les mécanismes politiques ne sont pas du tout semblables dans les cas occidentaux et dans les cas polonais. Là, les élections se déroulent sur la base d'un système politique pluraliste, où le suffrage universel ne subit aucune entrave et où, pour l'essentiel, les libertés publiques sont assurées ; ici, en Pologne, ce n'est pas le cas. Ce ne furent donc pas les élections qui permirent l'alternance au pouvoir mais celle-ci provint d'un rapport de forces à l'intérieur du Parti ouvrier polonais en fonction des rapports entre l'opinion publique et le parti. Mais, quels que soient les mécanismes politiques utilisés pour l'alternance au pouvoir, nous arrivons au même résultat, c'est-à-dire à une alternance limitée.

On pourrait dire également, et c'est clairement exprimé dans l'ouvrage de M. le Président de la République, qu'il n'y a d'alternance possible sur le plan politique que s'il n'y en a point sur le plan social. Changer la société c'est transgresser les règles non écrites sur lesquelles repose l'organisation sociale. L'alternance sera limitée ou elle ne sera pas, ce qui est supposer au demeurant que les classes sociales écartées du pouvoir n'accepteront pas les règles démocratiques sur lesquelles repose l'organisation politique.

Il est évidemment important d'étudier l'évolution de la doctrine du Parti communiste français sur les problèmes de l'alternance. Elle est, en fait, très liée à sa réflexion sur les rapports entre le socialisme et la démocratie. On doit, pour saisir toutes les données du problème, faire référence aux Etats socialistes existants.

Pour des raisons historiques, liées à la situation de ces pays avant la révolution socialiste et aux conditions dans lesquelles celle-ci a triomphé, nous avons, en règle générale, un parti unique (ou un parti dominant), qui est par là même un parti-Etat.

Les modalités institutionnelles sont variables selon les pays mais quant au fond, c'est de cela qu'il s'agit, il serait contraire à la vérité historique de prétendre que ces formes politiques sont dues nécessairement aux exigences d'une économie et d'une société socialistes.

En effet, si l'on observe de plus près ces différents pays, nous constatons qu'il s'agissait, au moment de la Révolution, de pays insuffisamment développés économiquement et culturellement, ou qui commençaient seulement à l'être, avec une société rurale archaïque au fort taux d'analphabétisme et une urbanisation médiocre, où il n'y avait ni structures, ni organisation, ni traditions démocratiques, où l'Etat jouait, dans la vie sociale, un rôle essentiel en raison de la médiocrité de la société civile.

La Révolution socialiste elle-même n'a pu triompher qu'au prix d'une attaque frontale contre le pouvoir ancien, de guerres civiles longues et sanglantes, ou à la suite d'une guerre étrangère. La Tchécoslovaquie constituerait une exception si l'influence de l'Union soviétique, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, n'avait joué un rôle décisif dans l'évolution de ce pays et ne l'avait contraint à abandonner les institutions démocratiques qu'elle avait possédées depuis sa création jusqu'aux accords de Munich de 1938 et ses conséquences de 1939. L'influence soviétique fut tout aussi importante dans la naissance de la République démocratique allemande.

Le socialisme n'a été, jusqu'à présent, que le produit du sous-développement économique et culturel. Il n'a triomphé dans aucun des grands Etats d'Europe occidentale, ni aux Etats-Unis, ni au Japon, c'est-à-dire dans les pays industriels développés. Il ne s'est pas constitué à partir de structures démocratiques et avec des processus démocratiques nés de ces structures elles-mêmes.

Ces faits sont utilisés en France par les adversaires du socialisme pour justifier leur politique et pour démontrer qu'il y a antinomie entre socialisme et démocratie et adéquation entre capitalisme et liberté. Il faut pour cela ériger en loi historique ce qui n'est qu'une série de circonstances historiques et il est d'autant plus étrange que ces théories soient développées par des auteurs qui nient avec énergie l'existence des lois historiques elles-mêmes, toutes sans doute sauf celle-là précisément.

Il est vrai qu'il y a eu un glissement théorique de Marx à Lénine à propos duquel il est nécessaire de s'expliquer et qui a correspondu à un certain type d'expérience historique.

Marx a finalement peu développé sa théorie de l'Etat. Les indications qu'il a données sont très brèves et partielles. Elles se situent à des moments très différents de l'histoire de son temps. On peut évidemment mettre bout à bout toutes les citations de Marx et leur adjoindre celles d'Engels. C'est ainsi que se constituent les dogmes mais précisément la pensée de Marx ne constitue un dogme que dans la mesure où on le veut. Instrument de domination d'une classe sociale sur les autres classes sociales, l'Etat, en tant qu'il est le produit de la division sociale du travail, accomplit des fonctions sociales.

Marx et Engels élaborent un schéma prévoyant l'avenir des rapports entre l'Etat, la Révolution et le prolétariat.

Dans la période de transition du capitalisme au socialisme, « il ne saurait être autre chose que la dictature révolutionnaire du prolétariat » (*Critique du programme de Gotha*, Edit. Soc., p. 44).

Par la révolution violente, l'Etat doit être brisé et, dès lors que le prolétariat s'érige en classe dirigeante, commence l'extinction (ou le dépérissement) de l'Etat.

Je résume ces quelques idées connues, d'autant plus que ce n'est pas de leur examen qu'il s'agit ici...

On me permettra quelques remarques cependant à ce sujet.

Il me semble que ni Marx ni Engels n'ont imaginé la *Gemeinwesen* (c'est-à-dire la communauté — nom donné par Engels au nouvel Etat) autrement que sous la forme d'une République démocratique dans laquelle le suffrage universel jouerait un rôle essentiel et où les libertés publiques seraient constituées.

Marx, dans *La guerre civile en France*, insiste sur le rôle du suffrage universel et Engels, dans sa *Critique du programme d'Erfurt* (lettre à Kautsky du 29 juin 1891, Edit. Soc., p. 103), écrivait : « Une chose absolument certaine, c'est que notre parti et la classe ouvrière ne peuvent arriver à la domination que sous la forme de la république démocratique. Cette dernière est même la forme spécifique de la dictature du prolétariat... »

Enfin, une dernière pièce peut être versée au dossier, c'est une glose marginale de Marx sur un texte de Bakounine, extrait de *L'Etat et l'anarchie* :

BAKOUNINE. — Qu'est-ce donc qu'un prolétariat organisé en classe dominante ?

MARX. — Cela veut dire que le prolétariat, au lieu de lutter séparément contre les classes économiquement privilégiées, a acquis suffisamment de force et une organisation suffisamment développée pour utiliser dans la lutte contre ces classes des moyens de contrainte d'ensemble ; mais il ne peut utiliser que des moyens économiques qui suppriment son propre caractère de salariat (1) ... (2).

On peut donc penser, faute d'indications plus précises, que « la dictature du prolétariat » ne s'identifiait pas, dans l'esprit de ses promoteurs, à des moyens dictatoriaux de gouvernement, sauf circonstances particulières telles que la guerre civile entre communards et versaillais.

Quant à Lénine, il commence par poser le problème de la révolution démocratique bourgeoise, c'est-à-dire celui de la fin du tsarisme et, en 1905, il est amené tout naturellement, à la faveur de la Révolution, à écrire qu'il « n'existe pas de chemin vers le socialisme hormis celui de la démocratie, de la liberté politique »... (*Œuvres*

(1) Salariat : mot en français dans le texte.

(2) Inédit en français (trad. de G. FERBER). Texte en allemand, *Marx-Engels*, Berlin, vol. XVIII, p. 634, notes de Marx de 1874-1875.

complètes, t. IX, p. 459) ; et il précisait quelque temps après dans le journal *Vperiod* du 14 juin 1906 (n° 17) que « la lutte du prolétariat pour la liberté politique est révolutionnaire car elle tend à la souveraineté absolue du peuple... » (*Œuvres complètes*, t. XI, p. 22).

Cependant, dès cette époque, Lénine explicitait sa position sur les problèmes de la dictature : « La notion scientifique de dictature ne signifie rien d'autre qu'un pouvoir sans aucune limitation, qu'aucune loi et absolument aucune règle ne viennent restreindre » (*Œuvres complètes*, t. X, p. 253).

Il prend cependant soin de préciser qu'il s'agit d'une « acceptation nouvelle » du mot dictature. « Les gens sont habitués à ne voir que le pouvoir policier et la dictature policière. Il leur semble étrange qu'il puisse exister un pouvoir sans aucune police, qu'il puisse y avoir une dictature qui ne soit pas policière. »

Ce souhait, Lénine le formulera à nouveau dans *L'Etat et la Révolution*, rédigé en août-septembre 1917. Il maintient ce point de vue : « Le peuple peut mater les exploités même avec une machine très simple presque sans « machine », sans appareil spécial, par la simple organisation des masses armées (comme, dirons-nous par anticipation, les Soviets des députés ouvriers et soldats) » (*Œuvres complètes*, t. XXV, p. 501).

Quelques semaines après commençait la guerre civile et Lénine abandonne toute illusion et toute utopie. Cela se traduit par la rédaction de *La Révolution prolétarienne* et du *Renégat Kautsky*, en octobre-novembre 1918, et des thèses sur *La démocratie bourgeoise et la dictature du prolétariat*, adoptées par le Premier Congrès de l'Internationale communiste, en mars 1919.

Dans quelle perspective historique se situent ces textes ? La Russie est en pleine guerre civile et l'Europe en pleine révolution. Pour Lénine, la victoire est au prix de la dictature, d'une dictature fondée sur la force armée et où le suffrage universel et les libertés publiques n'existent que dans une faible mesure.

La Constitution soviétique de 1918 reconnaissait bien le suffrage universel mais elle en excluait des catégories importantes d'électeurs (membres des anciennes classes dirigeantes, aristocratie, bourgeoisie, popes de l'Eglise orthodoxe, etc.). Par un système électoral de vote à plusieurs degrés, une voix ouvrière devenait l'équivalent de 25 000 voix paysannes et le scrutin était public.

En réalité, le système politique soviétique ne comportait pas d'alternance réelle puisqu'il ne reposait pas sur le suffrage universel.

La dissolution de la Constituante, en janvier 1918, avait au demeurant montré, dès les débuts du nouveau régime, la volonté

des dirigeants de garder le pouvoir de toutes les façons. On peut naturellement s'interroger sur la crédibilité à accorder aux élections à la Constituante, compte tenu de la façon dont elles s'étaient déroulées dans une période de confusion, voire d'anarchie politique. Mais, ce qui compte, c'est la façon brutale dont les bolcheviks — environ 25 % des voix — vont s'en débarrasser, sans aucune négociation, sans essai de discussion ni de conciliation.

La pratique historique du pouvoir conduit donc Lénine à l'utilisation de procédés dictatoriaux. Il admet bien que la privation du droit de vote n'est pas une obligation absolue dans l'exercice de la dictature du prolétariat (VIII^e Congrès du Parti communiste-bolchevik de Russie, 19 mars 1919, *Œuvres complètes*, t. XXIX, p. 183) : « On peut très bien admettre que la dictature du prolétariat réprime la bourgeoisie à chaque pas sans la priver cependant des droits électoraux. »

La distinction entre démocratie prolétarienne et démocratie bourgeoise amène cependant Lénine à critiquer la « démocratie pure » ou la « démocratie en général » et à lui opposer « l'organisation soviétique de l'Etat ». Il s'agit d'associer « les organisations des masses laborieuses, constamment et nécessairement, à la gestion de l'Etat » (*Œuvres complètes*, t. XXVIII, p. 491).

L'insistance mise par Lénine dans les dernières années de sa vie à combattre le bureaucratisme, ce qui « n'est possible, note-t-il dès le VIII^e Congrès du Parti communiste-bolchevik de Russie, que si toute la population participe à la gestion du pays » (t. XXIX, p. 182), va de pair avec la conscience de la difficulté de l'entreprise en raison du « bas niveau culturel ». C'est la raison pour laquelle « les Soviets qui, d'après leur programme, sont des organes de gouvernement par les travailleurs, sont en réalité des organes de gouvernement pour les travailleurs, exercé par la couche avancée du prolétariat et non par les masses laborieuses » (*Œuvres complètes*, t. XXIX, p. 182). Il n'est donc, à nul moment, question de démocratie politique au sens où l'expérience occidentale l'avait construite à travers des siècles d'histoire.

La critique de l'utilisation par la bourgeoisie de la démocratie politique et des libertés ne manquait pas de vérité. C'est cette critique que reprendra, en la développant, plus tard Gramsci. Il a montré que l'Etat, dans les grands pays capitalistes, fonctionnait comme « une hégémonie bardée de coercition ».

L'alternance, en somme, n'était qu'une possibilité tout à fait théorique, puisqu'en réalité l'idéologie dominante — utilisant les différents appareils d'hégémonie, c'est-à-dire les canaux par lesquels l'idéologie se transmettait — imprégnait les consciences dans le

peuple jusqu'au point de faire accepter la domination du capital par ceux-là mêmes qui la subissaient.

Ce qui est le plus étonnant, c'est que, poussé par les nécessités du développement de la Révolution soviétique, Lénine en soit arrivé à sous-estimer l'utilité du suffrage universel, et des libertés publiques, pour le socialisme lui-même.

C'est ce qu'avait senti Rosa Luxemburg. On peut discuter du début de son analyse « le remède inventé par Lénine et Trotski, la suppression de démocratie est pire encore que le mal qu'il est censé guérir », mais non de sa conclusion. « Il obstrue en effet la source vive de laquelle seule peuvent surgir les corrections à toutes les insuffisances congénitales des institutions sociales : la vie politique active sans entraves énergiques des masses les plus étendues de la nation. La liberté réservée aux seuls partisans du gouvernement, aux seuls membres d'un parti fussent-ils aussi nombreux qu'on voudra, ce n'est pas la liberté. La liberté c'est voyons la liberté de celui qui pense autrement. Non pas par fanatisme pour la justice, mais parce que tout ce qu'il y a d'instructif, de salutaire et de purifiant dans la liberté politique tient à cela et qu'elle perd son efficacité quand la liberté devient un privilège » (Rosa Luxemburg, *La Révolution russe*, trad. Bracke, p. 34 et 39).

Une étude plus longue et plus détaillée de l'histoire des révolutions socialistes et des Etats socialistes serait évidemment nécessaire pour tirer des conclusions approfondies de ces expériences. On peut cependant, sans attendre cette analyse trop longue pour être incluse dans cet article, remarquer que pour l'essentiel il s'est agi d'Etats où il n'existait pas de démocratie politique au moment du passage au socialisme. Celui-ci s'est donc effectué en dehors des mécanismes démocratiques. Les masses laborieuses ont pu être associées largement à la révolution comme à l'édification du socialisme mais le suffrage universel n'a pas été utilisé pour la raison très précise qu'il n'existait pas, soit qu'il n'avait jamais existé, soit que les circonstances l'eussent supprimé, comme c'était le cas en Allemagne orientale en raison de l'hitlérisme et de la guerre. La Tchécoslovaquie présente des caractéristiques quelque peu différentes mais les conditions du monde d'après-guerre et le rôle joué par l'Union soviétique dans cette partie de l'Europe expliquent pourquoi la Tchécoslovaquie, malgré une certaine tradition démocratique et un développement économique et culturel relativement important, se rattache en fait à la généralité des cas dont nous avons parlé plus haut.

Non seulement le suffrage universel n'a pas été utilisé pour le passage au socialisme mais, en fait et souvent même en droit, l'alter-

nance n'a pas été insérée dans le champ politique de ces régimes. C'est une réalité de l'histoire contemporaine qui a des causes multiples. Elles tiennent au fait que le socialisme est apparu jusqu'à présent dans des pays qui n'ont pas connu la révolution démocratique, dans des pays insuffisamment développés économiquement et culturellement.

J'entends bien que, pour certains adversaires du socialisme, celui-ci n'a de valeur que pour ce type de pays. Ils le réduisent finalement à une méthode valable pour sortir de ce sous-développement mais totalement incapable de résoudre les problèmes de nos sociétés industrielles. En outre, ils considèrent qu'il y a incompatibilité entre le pluralisme politique et la socialisation des grands moyens de production et d'échange.

Je reconnais que, sous cet angle, l'histoire, en déroulant son écheveau à l'envers depuis soixante ans, ne nous a pas facilité la tâche, car nombreux sont ceux qui, en toute bonne foi, parlent du passé pour arriver au présent sans tenir compte assez de l'histoire elle-même, car l'on ne peut comparer que des choses comparables. C'est donc un argument de propagande qu'utilise la majorité actuelle comme le montre *Démocratie française*.

Il me semble peu sérieux d'affirmer qu'une politique est impossible parce qu'elle n'a jamais existé. A ce compte-là, nous en serions au système politique existant à l'époque d'Adam et d'Eve...

Il nous reste, *the last but not the least*, à revenir sur ce qu'est l'évolution de la doctrine du Parti communiste français sur le problème de l'alternance.

Il me semble que le choix est très clair : ou bien l'on veut un système politique fondé sur la démocratie politique, c'est-à-dire sur le suffrage universel et toutes les libertés publiques — même si l'on ne limite pas la démocratie à ces formes traditionnelles — et alors on ne peut qu'être pour l'alternance totalement et sans restriction aucune, ou bien on accepte un système politique plus ou moins privatif de liberté, et alors on ne peut accepter l'alternance car celle-ci comporte pour le pouvoir en place un risque évident d'être obligé de céder la place.

Au terme d'une longue évolution, le Parti communiste français a tranché en faveur de la première de ces solutions.

Les décisions prises au XXII^e Congrès ont une valeur irréversible dans les conditions de la France contemporaine. Elles constituent un engagement solennel de sa part et marquent un tournant décisif dans son histoire, non pas qu'auparavant il ait choisi la deuxième solution, mais dans le sens où il a affirmé, d'une façon formelle,

la possibilité d'utiliser, de maintenir et d'élargir la démocratie politique dans le passage au socialisme et dans son édification.

L'abandon du concept de « dictature du prolétariat » s'inscrit dans cette perspective.

L'abandon de l'expression était nécessaire, étant donné le passé et, en particulier, en raison du phénomène stalinien. Elle était également nécessaire pour lever toute ambiguïté sur la possibilité de l'alternance et pour accorder sa place véritable à la démocratie politique et aux libertés publiques. L'abandon du concept se justifie pour cette dernière raison et tout autant pour des raisons sociologiques liées aux transformations de l'économie depuis un siècle et plus.

Ce qui compte chez Marx, ce n'est pas la lettre, mais l'esprit. Il faut donc renoncer définitivement à le sacraliser, de même qu'à sacraliser Engels et Lénine. Les uns et les autres écrivaient à partir de données déjà très anciennes — plus d'un siècle pour Marx et pour Engels, soixante ans pour Lénine —, c'est-à-dire à partir de situations historiques radicalement différentes des nôtres. Il y a autant de différences entre la France de 1977 et celle de 1877, ou bien entre la Russie de 1917 et la France d'aujourd'hui, qu'il y en avait entre la Grèce classique du ^ve siècle avant Jésus-Christ et l'Empire romain à l'époque des Antonins.

L'accélération de l'histoire n'est pas un vain mot..., c'est pourquoi, me semble-t-il, être marxiste aujourd'hui ne consiste pas à réciter des formules toutes faites et à les appliquer, telle une règle de trois, à toutes les situations, mais, bien au contraire, à étudier ces situations nouvelles sans préjugé ni *a priori*, dans l'esprit de Marx et avec sa méthode d'investigation de la réalité.

Pendant longtemps — et trop souvent encore — le marxisme a souffert des pesanteurs dogmatiques que les vents venus de l'Est ont fait souffler sur lui.

J'ai lu attentivement les critiques faites par un certain nombre de marxistes français et étrangers à l'abandon par le Parti communiste français de la dictature du prolétariat (3).

En dehors de l'argument purement dogmatique de la citation des textes, je n'y ai trouvé aucune analyse précise de la réalité française contemporaine, de son économie, de la société, de l'analyse des classes sociales, de l'idéologie, etc. D'où l'aspect très théologique des interventions, quasi métaphysique parce que les concepts sont détachés de leurs réalités historiques.

(3) Par exemple, Louis ALTHUSSER, Intervention à la vente du Livre marxiste (mai 1976), et Etienne BALIBAR, *La dictature du prolétariat*, Maspero, 1976, coll. « Théorie ».

Quand Etienne Balibar, par exemple, observe que « la discussion du Congrès (le XXII^e Congrès du Parti communiste français, J. E...) a eu lieu sans bases théoriques, donc inévitablement sans analyse scientifique concrète » (4), il montre une singulière façon de lier bases théoriques et analyse scientifique.

Il n'en est pas de même beureusement de travaux marxistes d'une haute portée d'analyse tels ceux contenus dans le livre collectif dirigé par N. Poulantzas, *La crise de l'Etat* (5), de même les interventions de Christine Buci-Glucksman dans le débat de *Dialectiques* ou bien encore son livre sur *Gramsci et l'Etat*, ou bien encore l'article de L. Gruppi sur « Le rapport démocratie-socialisme » (6).

Signalons tout particulièrement l'ouvrage collectif de Jean Fabre, François Hincker et Lucien Sève, *Les communistes et l'Etat* (7).

L'abondance de ces publications montre la richesse du débat et l'intérêt qu'il suscite très au-delà des marxistes eux-mêmes.

Parmi les problèmes posés par L. Gruppi, un théoricien communiste italien, nous trouvons celui de « la réversibilité du processus révolutionnaire », ce qui est une façon de parler de l'alternance.

Selon Gruppi, un « bloc de pouvoir » assurerait dans la transition du capitalisme au socialisme l'hégémonie. Il assurerait « la direction de l'Etat et de la société dans le cadre d'une démocratie pluraliste ». « Le bloc de pouvoir se présente comme très large, de la classe ouvrière jusqu'aux petites et moyennes entreprises en passant par tous les travailleurs et la petite et moyenne bourgeoisie urbaine et rurale » et Gruppi précise qu'il s'agit d'un bloc articulé, voire contradictoire mais uni autour de la classe ouvrière qui conserve son autonomie politique et sa fonction dirigeante.

Le problème de l'alternance se pose précisément dans la perspective historique de la transition vers le socialisme dans nos pays, l'Italie et la France qui présentent des caractères communs au-delà de spécificités réelles...

Par exemple, en France, il faut envisager cette transition sur la base de plusieurs programmes communs, c'est-à-dire pour plusieurs législatures. Cela implique que le peuple, dans sa majorité, adopte cette politique et la ratifie par ses votes et par sa participation aux différentes instances de la vie économique, sociale, politique et culturelle de notre pays.

(4) Etienne BALIBAR, Petits éléments pour un grand débat : l'Etat, *Dialectiques*, n° 17, p. 7.

(5) *La crise de l'Etat*, PUF, 1977.

(6) *Dialectiques*, n° 17, p. 35-50.

(7) Editions Sociales, 1977.

Le respect de la démocratie politique comporte un risque réel qu'il faut accepter comme tel, c'est que l'alternance joue en faveur des adversaires du socialisme, soit que les partisans du programme commun aient échoué dans l'application de leur politique, soit que ses adversaires aient réussi, grâce aux libertés publiques, à convaincre la majorité du peuple français qu'il fallait changer de politique.

Dès lors que le nouveau « bloc de pouvoir » respecte les règles de la démocratie politique et les fait respecter, l'alternance devient un élément fondamental de la période de transition.

Quels que soient les risques qu'elle fait courir au nouveau pouvoir, elle est infiniment préférable à la dictature. Elle nécessite naturellement que l'ancienne majorité devenue l'opposition accepte les règles du jeu comme l'actuelle opposition les a acceptées depuis des dizaines d'années, comme le Parti communiste français les a acceptées par exemple en mai 1947, quand il fut écarté du gouvernement.

Il reste que le problème de l'alternance ne peut être vu seulement du point de vue des règles du jeu constitutionnel. Elle doit être envisagée d'abord sous cet angle mais naturellement nous ne devons pas limiter là notre horizon politique.

Il y a, en quelque sorte, un aspect statique et un aspect dynamique, c'est-à-dire que la démocratie est une forme de la lutte de classes et la politique l'expression d'un rapport de forces où entrent de nombreux éléments qui ne sont pas seulement politiques, mais également économiques et sociaux.

Le XXII^e Congrès du Parti communiste français a tranché un débat historique sur le rôle de la démocratie politique dans la marche au socialisme et sur les formes politiques du socialisme français.

Il l'a fait en montrant l'unité dialectique de la démocratie, au sens où nous l'entendons dans notre pays, sur la base de notre expérience historique et des formes nouvelles de la démocratie, fondées sur la nécessité de réduire peu à peu la dichotomie entre gouvernants et gouvernés. L'Etat joue un rôle de plus en plus grand dans nos sociétés et tend peu à peu à recouvrir des sphères déterminantes de la société civile. Rien n'est plus essentiel pour notre société que de démocratiser l'Etat.

Loin d'être un obstacle à cet objectif, l'existence de la démocratie politique, le maintien et l'élargissement des libertés publiques traditionnelles, la possibilité d'une alternance réelle au pouvoir en place, et pas seulement un simple changement d'équipe, constituent un stimulant essentiel pour la naissance d'un socialisme démocratique.

RAPPORTS

L'alternance à l'étranger

Si excitante que soit la question de l'alternance dans le débat politique français, il serait cependant salubre de ne pas l'envisager à l'intérieur des seules limites de l'hexagone, en ignorant comment elle peut se présenter ailleurs. Ainsi avons-nous demandé à quelques spécialistes de nous aider à porter notre regard au-delà des frontières, et d'abord vers les régimes qui servent de référence implicite (ou explicite) à nos réflexions. Après la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, on sautera par-dessus les situations particulières qui pourraient cependant servir de transition et, sans nous arrêter aux systèmes à parti dominant (Suède jusqu'en 1976, Italie jusqu'en... ?), il nous a paru intéressant de considérer la question dans des régimes qui excluent apparemment qu'elle puisse être posée, pour nous interroger sur l'existence de quelque équivalent fonctionnel, à moins qu'il ne s'agisse de l'essoufflement qui affecte tout pouvoir : l'URSS, société socialiste industrielle, la Chine, société agricole en voie de développement, et enfin les dictatures militaires du Tiers Monde. Comme on le voit, l'échantillon ne prétend pas être pleinement représentatif mais seulement illustrer quelques situations typiques et élargir notre réflexion.

MONICA CHARLOT

L'alternance à l'anglaise

La Constitution britannique n'est pas, on le sait, fixée dans un texte. Nombre de ses éléments, et non des moindres, sont le produit de l'usage et n'ont de valeur que par le précédent. De ce fait il est parfois difficile de situer avec exactitude l'émergence de tel ou tel trait constitutionnel. L'existence d'un Premier ministre, par exemple, n'apparaît dans un texte officiel qu'en 1873, lors du traité de Berlin ; le mot de « cabinet » est mentionné officiellement, pour la première fois, en 1900 à la Chambre des Communes. Quant à l'alternance, contrairement à ce que l'on imagine souvent, elle est loin d'être aussi vieille que la démocratie britannique.

Le système du bipartisme et de l'alternance n'est pas un accident de l'histoire institutionnelle britannique. Il n'est pas non plus le résultat d'une division naturelle entre gauche et droite. C'est le résultat d'une tradition politique.

Il découle tout d'abord d'une certaine conception de ce qui constitue une assemblée représentative. Depuis la Révolution française deux conceptions s'affrontent : certains voient le citoyen comme détenteur du pouvoir politique qu'il délègue au corps législatif lequel le délègue à son tour à un Exécutif responsable devant lui. Dans cette optique le choix de l'électeur se suffit à lui-même ; le multipartisme, plus représentatif en soi, et la représentation proportionnelle, le scrutin le plus juste, s'imposent naturellement ; l'Exécutif n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée et celle-ci a l'initiative des lois, même financières.

La conception britannique de la représentation parlementaire est tout autre ; elle repose sur un ensemble de conventions non écrites, qui sont à l'opposé des formules précédentes : le système est, à tous égards, majoritaire ; mais en même temps, comme le dit Burke, dès

le XVIII^e siècle, la majorité — tout comme la décision majoritaire — n'est « pas une simple question d'arithmétique ». « Je ne erois pas — renchérit Laski, plus près de nous — que l'on puisse sérieusement prétendre que le Parlement devrait être le reflet fidèle de l'opinion nationale » (*Reflections on the Constitution*, p. 54). Car le public n'a pas toujours une opinion, car les citoyens ne sont pas toujours en mesure de trancher, car l'opinion publique — même informée et formée — risque d'agir à contretemps. En bref, le rôle des élections en Grande-Bretagne est de dégager une assemblée parlementaire qui rende possible la formation d'un gouvernement fort. Il ne s'agit pas d'élections-recensements, où l'on se contente de compter les points, mais d'élections-choix, où l'on désigne une équipe de gouvernement.

Mais autant le pouvoir doit être fort, autant il doit gouverner par persuasion, en respectant la minorité du moment. « Le gouvernement démocratique, écrit ainsi Denis Brogan, est affaire de pratique quotidienne, de socialisation politique au respect mutuel et à la collaboration, par le plus grand consentement et la plus faible coercition possibles ; ce n'est nullement, comme le croient certains tenants simplistes de la démocratie, une simple affaire de décisions législatives ou administratives appuyées par une majorité. » Laski ne dit pas autre chose dans un passage essentiel de ses *Reflections on the Constitution* : « Je ne crois pas que le fait que de temps à autre une minorité d'électeurs donne à un parti une majorité de gouvernement porte à conséquences. Car bien stupide serait le parti qui — de façon suicidaire — oublierait qu'il ne doit pas outrager l'opposition, qu'il doit témoigner d'un véritable respect à l'égard de toute minorité de quelque importance, qu'il doit rester attentif à tous les courants et contre-courants d'opinion en dehors de la Chambre des Communes » (p. 53-54).

Dès lors l'alternance ne peut faire problème — puisque l'on est d'accord sur l'essentiel. Le système peut marcher puisque les deux partis croient qu'il vaut mieux que l'autre gagne plutôt que de mettre en péril le régime. Le système s'est d'ailleurs mis en place avant la guerre de 1914, à un moment où, comme le souligne encore Laski, « l'on peut dire sans trop déformer la réalité que nous étions gouvernés par un parti divisé en deux tendances dont chacune n'avait guère de peine à accepter des règles d'actions communes, s'agissant de l'essentiel » (p. 23-24). Conservateurs et libéraux, de fait, sont de la même famille. La Chambre représente essentiellement la classe moyenne supérieure et s'il y a des tensions entre propriétaires terriens et industriels, elles n'impliquent pas de différences d'attitudes vis-à-vis de la Constitution, de l'ordre social et de l'ordre économique.

Lorsque le Parti travailliste devint le deuxième parti, les choses eussent pu changer. Mais, grâce aux libéraux, ils avaient fait leurs premiers essais de gouvernement comme minoritaires et avant d'exercer pleinement le pouvoir ils seront membres d'un gouvernement d'union nationale conservateur, libéral et travailliste.

La fonction essentielle de la Chambre, une fois le gouvernement constitué, est de critiquer ou de soutenir la politique dont ce gouvernement assume pleinement la responsabilité. La Chambre peut imposer la démission d'un membre du gouvernement ou du gouvernement tout entier. Dans ce dernier cas on procède normalement à une dissolution, ou on en appelle au jugement du peuple.

Même confiné dans l'opposition pour longtemps le second parti bénéficie d'un statut, d'un prestige et d'une liberté tels qu'il n'est guère tenté de remettre en question les règles du jeu. Comme le dit Lowell dans son *Government of England* : « Le terme d' « Opposition de Sa Majesté » représente la plus grande contribution du XIX^e siècle à l'art du gouvernement, en considérant un parti exclu du pouvoir comme parfaitement loyal aux institutions de l'Etat et comme prêt à assurer la relève sans traumatisme pour les traditions politiques de la nation. »

Depuis plus d'un siècle, outre-Manche, l'alternance est donc la règle. Si elle a été parfois critiquée en principe, elle ne l'a jamais été en fait. Dans les années trente, il est vrai, socialistes et fascistes se plaignent de la mollesse et de l'inefficacité de la démocratie à l'anglaise.

Stafford Cripps, dans ses *Problems of a Socialist Government*, en 1933, envisage ainsi un contrôle étroit des ministres par le parti devant qui ils seraient désormais responsables. Et de proposer, dès leur venue au pouvoir, le passage d'une loi de pouvoirs exceptionnels (*Emergency Bill Powers*) : « Il est superflu, dès lors que le Parlement a décidé, de remettre à longueur de temps la sagesse de sa décision en cause. » Quant à Clement Attlee il allait jusqu'à écrire dans le même ouvrage : « Nous devons emprunter au système russe ses points forts et les appliquer à ce pays. » Mais lorsqu'ils arrivèrent effectivement au pouvoir douze années plus tard, Attlee et Cripps avaient abandonné ces idées « radicales » — pour avoir, peut-être, grâce à la guerre, partagé ce pouvoir avant de le prendre.

L'alternance, soit, mais qu'en est-il quand il n'est plus de majorité ? Dans une telle situation deux solutions sont possibles : une coalition, qui rejette l'alternance ; un gouvernement de minorité, qui préserve le retour à l'alternance.

« L'Angleterre, disait Disraeli, n'aime pas les coalitions. » Encore

faut-il préciser ce que l'on entend par là. Les coalitions de guerre — sous Asquith puis Lloyd George en 1915-1918, sous Winston Churchill en 1940-1945 — ont été l'expression d'une volonté nationale et d'un très large *consensus* face à l'ennemi extérieur. Mais en temps de paix les coalitions n'ont ni la même légitimité, ni la même efficacité. S'agit-il alors, à proprement parler, de coalitions ? Ou de réalignements de partis ? Lorsqu'en 1918 la faction du Parti libéral animée par Lloyd George, quelques notables sans étiquette et deux ou trois travaillistes s'unissent au Parti conservateur pour mieux battre les travaillistes, on ne peut guère parler de coalition, même si les libéraux rompent l'alliance en 1922.

De même lorsque Ramsay MacDonald consent, en 1931, à former une coalition avec les conservateurs n'entraînant derrière lui que deux autres dirigeants et seize députés travaillistes — avant d'être exclu du parti — il est difficile de parler de coalition même si l'ombre de Ramsay MacDonald hante aujourd'hui encore le Parti travailliste.

Lorsque Winston Churchill, par contre, propose en 1945 une coalition socialo-conservatrice, l'idée est rejetée avec force par son allié travailliste du cabinet de guerre.

Ainsi les Britanniques, s'il le faut, préfèrent à une coalition nationale, qui mettrait fin à l'alternance, un système de gouvernement minoritaire — comme ce fut le cas en 1924, en 1929 et, de nouveau, en 1974. Le parti minoritaire au pouvoir a comme fonction essentielle de permettre la continuation du système, en marquant le pas, pendant que les partis se réorganisent. Il va de soi que la solution ne peut être que transitoire.

C'est au nom de l'alternance de gouvernements forts que la Grande-Bretagne, depuis plus d'un siècle, a accepté le système des partis que nous lui connaissons. Ce système n'est évidemment pas sans inconvénients : il est hostile aux députés sans étiquettes, il gêne l'apparition de nouveaux partis, il favorise l'élection d'équipes investies de la confiance populaire plutôt que le choix sur programme.

Il reste qu'il donne des gouvernements qui peuvent gouverner. Du moins le pensait-on jusqu'à présent. Depuis 1974 la foi dans le système est quelque peu entamée. Si les prochaines élections dégagent une majorité claire, 1974 n'aura été qu'une péripétie, un accident de parcours ; si, au contraire, elles aboutissent à un choix incertain, ce sont les fondements mêmes du système britannique qui seront en question.

ANDRÉ MATHIOT

L'alternance au pouvoir aux Etats-Unis

Pour l'opinion commune, l'alternance au pouvoir aux Etats-Unis évoque le passage d'une « administration » républicaine à une « administration » démocrate — ou l'inverse — en conséquence des résultats de l'élection présidentielle. Cette image simple n'est pas inacceptable, dans un régime où deux grands partis sont seuls importants et où le Président, normalement, domine la vie politique.

Pourtant, au sens propre du terme, l'alternance, c'est le remplacement de la majorité par l'opposition ou la succession, aux leviers de commande de l'Etat, de forces politiques, soit opposées, soit très différemment orientées. Or, la réalité américaine correspond rarement à ce schéma. La complexité des influences réciproques qui constamment s'exercent dans le sens de compromis négociés par-delà les frontières partisans, le jeu subtil et variable des *checks and balances*, le rôle encore joué par les Etats malgré la centralisation fédérale, le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes de l'Exécutif contribuent à une sorte d'équilibre, fondé sur la diversité des intérêts, la coopération des partis ou des groupes ou, à défaut, l'attente de conditions plus favorables à une large entente. Ainsi, le parti dont le candidat triomphe lors de l'élection présidentielle n'est-il jamais totalement maître du jeu et le passage d'une « administration » à l'autre n'entraîne-t-il pas souvent une rupture.

Les réserves qu'appellent, aux Etats-Unis, des vues trop géométriques sur l'alternance tiennent à la fois au bipartisme ou aux caractères des partis américains, aux institutions ou aux règles de fonctionnement du régime.

I

Le bipartisme correspond, dit-on, à la « nature des choses » et l'opposition entre fédéralistes et antifédéralistes le préfigurait. Encore faut-il rappeler que l'opposition actuelle entre démocrates et républicains n'est pas tellement ancienne, qu'elle n'a pas toujours entraîné l'alternance et que, même aujourd'hui, celle-ci admet bien des atténuations.

Sous les présidences de Monroë, « l'ère des bons sentiments » marquait une éclipse temporaire de l'esprit de parti, dans un intérêt d'union. Ensuite, de 1825 jusqu'à la création du Parti républicain en 1854, il y a, d'un côté, les républicains-démocrates, puis, à partir de Jackson, les démocrates, et, de l'autre côté, les républicains nationaux (J. Q. Adams), puis les whigs (William Harrison, 1841-1845 ; Zachary Taylor, 1849-1853), mais aussi les *Free Soilers* et les *Know Nothing*, fractions non négligeables de l'opinion. L'élection présidentielle de 1860 oppose deux démocrates, du Nord et du Sud, Douglas et Breckinridge, John Bell (de l'Union constitutionnelle, persistance du parti whig), et si Lincoln, désigné par la Convention républicaine de Chicago, l'emporte, c'est sur la base d'une plate-forme composite ; lui-même, d'ailleurs, ancien whig, ne se dénommait pas républicain et, aussitôt après son élection, le Parti républicain était plus ou moins absorbé dans une combinaison favorable à l'Union, que les « radicaux » contesteront bientôt.

Après la guerre de Sécession, le bipartisme s'établit — difficilement — et c'est une des réussites des démocrates que de favoriser la réunification du Nord et du Sud, mais une très longue période de domination républicaine s'est ouverte, puisque, de 1861 jusqu'à 1933, les démocrates n'ont eu la présidence que seize années en tout (avec Cleveland, 1885-1889 et 1893-1897, et Wilson, 1913-1921) : parler d'alternance entre l'élection de Lincoln et celle de Hoover serait bien optimiste. D'ailleurs, avec F. D. Roosevelt, puis Truman, les Etats-Unis ont ensuite connu vingt ans de présidence démocrate ininterrompue... C'est depuis 1953 seulement que le phénomène d'alternance s'est produit, suivant un mouvement régulier de pendule : huit années de présidence républicaine sous Eisenhower, huit années de présidence démocrate (Kennedy-Johnson), huit années républicaines avec Nixon et Ford, suivies du retour d'un démocrate à la Maison-Blanche, probablement pour deux mandats.

Mais, sauf exception, le passage de la présidence d'un parti à

l'autre ne change les choses, ni rapidement, ni radicalement, parce que les caractères mêmes des partis ne l'imposent pas ou n'y portent pas. Comme dans tout système de bipartisme, chaque parti est une coalition et, aux Etats-Unis, ces coalitions sont particulièrement lâches. Il est vrai que, à l'époque récente, le vote démocrate des Noirs, des juifs, d'un pourcentage élevé de catholiques, a été notable — encore l'a-t-il été bien moins en 1956 et 1972 — mais, et ceci est très important, les républicains ne peuvent pas davantage se couper de la *working class* ou de l'électorat urbain que les démocrates ne peuvent se passer du soutien d'une partie du monde des affaires ou des agriculteurs. Il suffirait que le candidat républicain à la présidence fût une personnalité nationale ayant à la fois l'envergure et la popularité — ce qui n'était certes pas le cas en 1976 — pour qu'il pût à nouveau rallier une fraction des catégories sociales habituées à voter démocrate. Démocrates et républicains ressentent les différences qui les séparent, mais, extérieurement, ces différences ne s'expriment que rarement avec netteté dans les plates-formes, encore moins dans les campagnes électorales, parce que la conquête du centre est la condition du succès. Après l'élection du Président, d'ailleurs, la cohésion des partis n'est jamais la réalité. Bien peu de présidents ont pu se comporter en leader de leur parti. Au Congrès, nombre de votes rapprochent des démocrates et des républicains. Les partis démocrates et républicains dans les Etats peuvent s'orienter différemment et n'acceptent qu'exceptionnellement des directives nationales.

En conséquence, le gouvernement des Etats-Unis n'est pas un gouvernement de parti. Les deux partis sont et doivent être aussi accueillants à tous les éléments qui veulent les soutenir que la politique quotidienne le permet. Depuis la première guerre mondiale, les seules élections présidentielles qui aient mis en évidence une réelle opposition politique entre démocrates et républicains ont été celles du *New Deal*, celle de 1964 et celle de 1972, mais, précisément, ayant proposé un *real choice*, Goldwater en 1964 et McGovern en 1972, ont perdu. Observons aussi que la politique novatrice de Roosevelt avait déterminé assez de ralliements en 1936 pour transformer sa réélection en un véritable plébiscite national (61,5 % des voix et 523 électeurs présidentiels contre 8 à Landon). La rigueur du gouvernement majoritaire est ainsi considérablement atténuée par des compromis constants, qui tendent souvent à des décisions bipartisanes ou non partisanes. En 1976, Jimmy Carter, en choisissant Walter Mondale comme candidat à la vice-présidence, a pu faire accepter, par les démocrates libéraux, le caractère « conservateur

modéré » de sa propre personnalité, mais, dès après son élection, le choix des membres de son cabinet et les quelques indications données sur ses orientations politiques ont révélé beaucoup moins d'innovations qu'il n'en avait d'abord envisagées et beaucoup moins de différences avec l'administration précédente que les confrontations de la campagne n'en avaient laissé entrevoir (et il fallait de la bonne volonté pour découvrir en quoi les projets des deux adversaires s'opposaient vraiment...).

Il est vrai que parler d'administration « républicaine » sous Nixon et Ford n'était qu'une approximation.

II

Le fonctionnement du régime, fondé sur la limitation de chaque pouvoir par les autres, n'est jamais simple et favorise presque toujours, entre forces rivales, un partage d'influence dont les modalités et les effets varient.

Il est d'abord évident que tout Président doit toujours compter avec le Congrès. Celui-ci a pu s'incliner devant l'autorité d'un Président fort, mais il n'a jamais abdiqué ses prérogatives. Il a souvent compensé, par un contrôle très poussé, ce qu'il avait dû céder d'influence sur d'autres terrains. Quand la présidence est devenue trop puissante à ses yeux, il a généralement été porté à la reconquête.

Il y a toujours rivalité entre le Capitole et la Maison-Blanche. Si la méfiance du Congrès envers le Président s'accroît, la lutte s'organise et, en matière législative ou financière, aucun combat n'est gagné d'avance. Il peut en être ainsi même quand le parti présidentiel est majoritaire dans les deux Chambres, et même au début d'une nouvelle présidence, où la tradition veut qu'on parle de « lune de miel ». Les « cent jours » de F. D. Roosevelt en 1933 ont été une période très exceptionnelle et les insuccès de J. F. Kennedy en 1961-1962, facilement explicables, font partie des épreuves que d'autres ont connues ou connaîtront. Tout Président doit composer et, lorsqu'il a perdu la présidence, un parti n'est jamais totalement exclu des négociations et arrangements nécessaires. Parfois, les républicains ont trouvé des alliés en certains présidents de commissions démocrates sudistes.

A fortiori y a-t-il véritable partage du pouvoir lorsque la présidence et les Chambres du Congrès, soit dès l'élection présidentielle, soit après les *midterm elections*, appartiennent à des partis différents. Lincoln et Andrew Johnson ont fait face à des Congrès « radicaux ».

Hayes, républicain, a eu une Chambre des représentants démocrate de 1879 à 1881 ; Arthur, qui succède à Garfield, républicain, en 1881, a eu une Chambre basse démocrate de 1883 à 1885. Pendant le premier mandat de Cleveland, la Chambre était démocrate comme lui, mais les républicains ont eu la majorité au Sénat de 1885 à 1889 et, lors de son second mandat, les deux Chambres ont été républicaines de 1895 à 1897. De 1911 à 1913, Taft, républicain, a eu devant lui une Chambre des représentants démocrate, et cela a été aussi le cas pour Hoover, de 1931 à 1933. De 1919 à 1921, sous Wilson, d'ailleurs diminué par la maladie, le Congrès était républicain ; il l'était aussi, sous Truman, de 1947 à 1949. Depuis 1955, les deux Chambres ont toujours eu une majorité démocrate (considérable depuis 1975), en sorte que, pendant six ans sous Eisenhower, pendant les huit ans de Nixon et Ford, les présidents républicains ont dû s'accommoder, tant bien que mal, de Congrès plus ou moins hostiles. Condamnés à vivre ensemble, démocrates et républicains ont donc été, pendant ces périodes, associés au pouvoir.

A notre époque, le Parti démocrate est incontestablement majoritaire dans le pays (au Congrès, dans les législatures de la plupart des Etats, quant à la détention des postes de gouverneur). Mais les républicains peuvent encore, avec une personnalité forte, conquérir la présidence, comme ils l'ont fait en 1968, après leur écrasante défaite de 1964. La conséquence n'est pas seulement le maintien du bipartisme : c'est aussi la collaboration prolongée des deux partis à l'exercice du pouvoir. Depuis Roosevelt, sauf de 1953 à 1955, les démocrates ont toujours détenu une notable partie de l'influence politique ; il est juste d'ajouter que, de 1975 à 1977, avec une majorité des deux tiers à la Chambre des représentants et de près des deux tiers au Sénat, ils sont aussi partiellement responsables de la relative inefficacité de l'administration d'un Président républicain, qui a constamment été à la recherche du soutien national dont, non élu, il aurait eu le plus grand besoin. Comme Jimmy Carter l'a reconnu, il est probable que le désir de voir s'améliorer les relations de la présidence et du Congrès a favorisé son élection, mais, même avec des leaders démocrates qui lui sont favorables dans les deux Chambres, le nouveau Président devra faire ses preuves s'il veut être le leader que la nation attend et qu'il ambitionne de devenir.

Un autre facteur peut placer le Président dans une situation de relative faiblesse, qui l'oblige plus encore à transiger avec le parti adverse : son élection par une minorité de suffrages populaires, lorsqu'elle révèle un soutien national vraiment insuffisant. Sans compter J. Q. Adams, élu par la Chambre des représentants, il y a

eu quatorze présidents minoritaires (1), dont quelques-uns très nettement. Lorsqu'ils ont eu, en plus, à faire face à un Congrès ou à une Chambre hostile (Lincoln, Hayes, Arthur, Cleveland, Wilson à la fin de son second mandat, Nixon de 1969 à 1973), il était encore moins question de gouvernement partisan que dans les temps normaux. Devenu Président par application du XXV^e Amendement et contesté dans son propre parti, Gerald Ford était en position d'infériorité plus notable encore.

Faut-il enfin rappeler que le Président ni le Congrès ne peuvent rien sans l'accord du pouvoir judiciaire fédéral ? Or, la Cour suprême a été partisane en bien des périodes de son histoire et A. N. Holcombe a observé qu'elle avait « invariablement été du côté des partis au pouvoir à une époque révolue, en opposition avec l'esprit de l'époque nouvelle ». De nos jours, il est plus difficile de cataloguer comme démocrate ou républicaine la majorité de la Cour, mais on peut parler d'orientation plutôt conservatrice ou plutôt progressiste de la jurisprudence et donc d'un frein possible à la réalisation d'une politique progressiste ou conservatrice.

Toute l'histoire politique américaine montre comment le bipartisme lui-même est né de l'esprit de compromis et de conciliation. Aucun des deux partis n'a intérêt et ne peut consentir à abandonner cet esprit, que Thomas Jefferson, antifédéraliste, traduisait en affirmant, dans son discours d'inauguration : « Nous sommes tous républicains et tous fédéralistes. » Une véritable alternance au pouvoir est ainsi bien moins fréquente et frappante, moins nécessaire aussi aux Etats-Unis, que la coopération recherchée des deux partis et des diverses tendances à la réalisation d'une politique nationale, susceptible de satisfaire approximativement tous les intérêts et dont on espère qu'elle pourra sauvegarder à la fois le pluralisme (en vouant à l'échec les partis mineurs) et le système (en désarmant la contestation).

(1) Polk (1844), Taylor (1848), Buchanan (1856), Lincoln (1860), Hayes (1876), Garfield (1880), Cleveland (1884 et 1892), Harrison (1888), Wilson (1912 et 1916), Truman (1948), Kennedy (1960), Nixon (1968). Les plus faibles pourcentages ont été ceux de Cleveland en 1892 (46,04 %), Buchanan (45,63 %) Nixon (43,43 %), Wilson en 1912 (41,85 %) et Lincoln en 1860 (39,79 %).

URSS :
le changement sans alternance ?

Introduire l'URSS dans un débat sur l'alternance relève à première vue du goût du paradoxe. Le système politique soviétique tel qu'il s'est forgé au cours des années vingt repose sur le principe du centralisme démocratique qui postule l'existence d'un *centre*, le Parti communiste, parti unique. Sans doute ni Marx (1), ni même Lénine avant 1920, n'ont-ils affirmé la légitimité du parti unique, ni que le rôle dirigeant du Parti communiste soit un phénomène socialiste par excellence (2). Mais la pratique soviétique a ajouté à l'idéologie originelle une nouvelle dimension, celle du Parti communiste, guide de l'Etat socialiste et porteur unique des valeurs d'une société apaisée dont les conflits de classe sont absents. C'est aussi le fondement du « principe de légalité socialiste » qui est depuis 1956 l'élément central de la société soviétique contemporaine. Cependant, la plupart de ceux qui, au nom du marxisme, critiquent le système soviétique restent — du moins dans les pays socialistes — très prudents quant à l'introduction du multipartisme (3), condition réelle de l'alternance.

Les solutions proposées varient en général de l'affaiblissement du rôle du parti à sa démocratisation. Telle est l'analyse de Roy Medvedev (4) qui souligne l'opposition existant en URSS entre un parti unique et monolithique et une société où des courants divers, politiques et sociaux, existent et se développent. A cela, Medvedev

(1) R. GARAUDY, *Pour un modèle français de socialisme*, pp. 118 sqq.

(2) *Printsip demokratitsheskogo tsentralizma v stroitel'stve i deiatel'nosté Kommunistitsheskoi partii*, Moscou, Politizdat, 1973. Cf. particulièrement pp. 56 sqq.

(3) Dans l'analyse de KURON et MODZELEWSKI, *A Revolutionary Socialist Manifest*, Pluto Press, SD, p. 63, pluralisme politique signifie que « la classe ouvrière doit s'organiser selon les lignes du multipartisme ».

(4) R. MEDVEDEV, *De la démocratie socialiste*, Paris, Grasset, 1972, pp. 130-139.

envisage deux réponses « saines ». Tout d'abord, l'acceptation d'un certain pluripartisme. Sous une véritable démocratie socialiste, ces divers mouvements, partis et groupes non marxistes, seront privés du soutien des masses et ne présentent aucun danger pour le sort de la société socialiste (5). Mais surtout, Medvedev prône une évolution démocratique du Parti communiste, s'ouvrant à tous les courants et tendances qui existent dans la société ; ouverture qui justifierait le rôle central et unificateur du parti. La réflexion marxiste novatrice en URSS débouche ainsi sur une identification entre démocratie socialiste et affaiblissement du rôle dirigeant du parti ou de son monolithisme. Mais la finalité de cette évolution n'est pas l'alternance ; c'est au contraire le maintien du système socialiste et de ceux qui l'incarnent.

L'ALTERNANCE DES OPTIONS ?

Si l'alternance dans son acception générale est impossible en URSS, une certaine alternance des tendances ou des options est incontestablement plausible. L'histoire récente est là pour l'attester. La disparition de Staline a ouvert le voie à la critique des excès stalinien. Elle a aussi ouvert la voie à des révisions d'importance dans les grandes options économiques. La discussion sur la nécessité d'affaiblir la classique priorité accordée au secteur A (industrie lourde) au profit du secteur B ; la tentative de financer un nouveau démarrage de l'agriculture soviétique par les bénéfices de l'industrie ; la régionalisation économique opérée à travers les *sovnaarkhozes* contre le centralisme en honneur depuis 1929, autant d'options alternatives d'une importance considérable. On est accoutumé de lier les options aux hommes qui les ont soutenues, et de simplifier l'évolution politique de l'URSS en la réduisant à des directions alternées ou à la montée alternée de groupes rivaux hâtivement baptisés « conservateurs » et « novateurs », « durs » et « mous », *apparatchiks* et « technocrates ». Ainsi considérée, la vie politique soviétique se réduirait à : l'ère stalinienne monolithique, dure ; l'ère de Khrouchtchev, destalinisatrice, novatrice, décentralisatrice ; l'ère de la direction collégiale néo-conservatrice, dominée de nouveau par l'appareil (6). Une telle analyse ne tient pas compte de la complexité réelle de la société

(5) *Ibid.*, p. 139.

(6) Cf. pour illustrer ce type d'analyse Z. K. BRZEZINSKI, *The nature of the Soviet Union, in Ideology and Power in Soviet Politics*, New York, Prager, 1967, pp. 65-74.

soviétique et de ses organes dirigeants, ni de l'imbrication des tendances à chaque époque, sous chaque dirigeant (7).

Si nous laissons de côté le stalinisme, où pourtant le monolithisme n'a jamais été absolu, ainsi que l'a montré Merle Fainsod sur l'exemple de la région de Smolensk (8), l'époque de Khrouchtchev est riche d'enseignements à cet égard. En 1953 c'est Beria qui plaide pour une politique de légalité (9) ; en 1954, Malenkov s'engage dans la révision du Plan quinquennal dans le but d'y augmenter la part des biens de consommation tandis que les partisans du maintien de la primauté de l'industrie lourde sont conduits par Khrouchtchev. Après l'éviction de Malenkov, Khrouchtchev reprend un temps à son compte l'insistance sur les besoins du consommateur sans pour autant remettre explicitement en cause la primauté de l'industrie lourde. Ses attaques contre les « mangeurs d'acier » laissent prévoir le tournant de 1964 où, après avoir justifié tous les sacrifices pour un développement de l'industrie chimique et réduit le budget militaire (10), il affirme (11) qu'il n'y a plus d'opposition entre les secteurs A et B (12). Mais en dépit de ces proclamations tonitruantes, des initiatives multiples prises dans cette direction depuis 1956, Khrouchtchev a fait place dans ses grandes options à la préoccupation constante de l'URSS depuis 1928 : développement prioritaire de l'industrie lourde afin de « rattraper et dépasser les Etats-Unis ». Le XXII^e Congrès, tenu à l'époque où le pouvoir de Khrouchtchev est à son apogée, adopte pour le PCUS un programme où cet objectif est clairement énoncé. Les zigzags de Khrouchtchev se retrouvent dans son attitude à l'égard de la déstalinisation, ou encore dans le débat centralisme-développement de pouvoirs régionaux. Déstalinisateur vigoureux aux XX^e et XXII^e Congrès, Khrouchtchev entérine rapidement des reculs de la déstalinisation (13). Nombre de ses projets : chimisation de l'agriculture, réforme de l'entreprise, ont été repris par ses successeurs.

Peut-on dès lors opposer une période khrouchtchevienne d'innovation à une période brejnevienne de conservatisme ? Les lignes de

(7) Cette complexité a été nettement vue par A. G. MEYER, *Authority in Communist Political systems, in Leadership in Industrialized Societies*, New York, Wiley & Sons, 1967, pp. 84-107.

(8) M. FAINSOD, *Smolensk under Soviet rule*, Cambridge, Harvard Univ. Press, 1958, notamment pp. 85-107, 270-273.

(9) A. NOVE, *Stalinism and after*, Londres, Allen & Unwin, 1975, p. 122.

(10) Diminué de 600 millions de roubles pour l'année 1964.

(11) *Discours agricoles*, t. VIII, p. 273.

(12) *Pravda*, 15-2-1964.

(13) Cf. C. LINDEN, *Khrushchev and the soviet Political leadership 1957-1964*, Baltimore, John Hopkins Press, 1966, 273 p. Cf. aussi M. TATU, *Le pouvoir en URSS*, Paris, Grasset, 1967, pp. 130, 321 sqq.

clivage se situent à l'intérieur de chaque période, sur chaque problème, où un même dirigeant peut défendre selon les circonstances des thèses différentes. Par-delà les retours en arrière, les incohérences, certains changements se font jour depuis vingt ans dans le système politique soviétique. Ce sont ces changements qui méritent examen, car c'est dans leur permanence, plus que de l'émergence de personnages ou de groupes providentiels, que dépend en fin de compte une modification qualitative du système politique soviétique.

SYSTÈME IDÉOLOGIQUE OU SYSTÈME INSTRUMENTAL ?

Plus que le couple stalinisme-déstalinisation avec son corollaire restalinisation, qui n'éclaire que certains aspects — ceux qui sont liés à la terreur — du système politique soviétique, c'est la distinction opérée par Brzezinski et Huntington entre *Système politique idéologique* et *Système instrumental* qui rend compte de l'évolution de l'URSS (14). Dans le premier cas, le système politique est dominé par les professionnels de l'appareil du parti (et de l'Etat) ; ses valeurs, ses options fondamentales se confondent avec celles du parti, elles sont *idéologiques*. Un système *instrumental* tend au contraire à s'assurer la participation de l'élite spécialisée dans le système politique et notamment dans le processus décisionnel. Cette participation peut revêtir diverses formes. Elle peut passer par la spécialisation technique croissante d'une partie de l'appareil politique, par l'intégration de l'élite spécialisée dans cet appareil, par l'association momentanée de groupes spécialisés à la décision ponctuelle. Dans tous les cas, une telle orientation suppose qu'un système qui a été idéologique ressente la nécessité de s'adapter à des besoins nouveaux et définisse les moyens d'y parvenir.

L'étude des organes dirigeants du parti et de l'Etat montre à cet égard un net changement entre l'époque stalinienne et l'après-stalinisme. La montée des spécialistes dans tous les organes ressort des statistiques. Sans doute le système de *nomenklatura* qui préside à la désignation des titulaires de postes administratifs variés met-elle toujours l'ouverture des organes dirigeants à la discrétion du parti (15). Des études approfondies sur l'appareil politique sovié-

(14) Z. BRZEZINSKI, S. HUNTINGTON, *Political Power : USA/USSR*, New York, Viking Press, pp. 72 sqq.

(15) Sur le problème de la *nomenklatura*, les données précises restent rares. FAINSOD, *op. cit.*, pp. 73-74, 99-100, a montré comment le système fonctionnait à l'échelle régionale. Le problème a été discuté de manière stimulante par G. IONESCU,

tique montrent à la fois combien il s'est transformé par l'entrée de ces non-politiciens (16) et quels problèmes se posent. Ainsi que le souligne F. J. Fleron, les problèmes sont d'autant plus grands que l'appareil a choisi de s'ouvrir par *cooptation* (en accueillant des spécialistes confirmés dont le sentiment d'appartenance à leur milieu intellectuel et professionnel est une donnée durable) plutôt que par *recrutement* dans les échelons inférieurs de personnels poursuivant par ailleurs une formation spécialisée, mais qui dès l'origine se définissent d'abord comme *politiques*. A travers les premiers, c'est tout un groupe qui accède aux sphères dirigeantes du parti, tandis que les seconds ne font qu'accroître la compétence du parti dans un domaine donné. L'extension de la classe dirigeante soviétique par cooptation de spécialistes conduira vraisemblablement à une mise en question des principes d'organisation politique de l'URSS, c'est-à-dire de l'autorité ultime et hiérarchique du parti, par une élite technique qui invoquera le savoir et la technicité contre la hiérarchie idéologique.

L'histoire de l'URSS depuis vingt ans témoigne de l'émergence de tels conflits. Trois facteurs interviennent ici : le choix de la politique d'élargissement, le niveau géographico-administratif considéré, l'accès des divers groupes à la sphère de décision. Sur le premier point, seules des enquêtes poussées sur la biographie des cadres soviétiques peuvent fournir — au-delà des hypothèses actuelles —, des indications précises sur les choix du parti dans sa politique de « spécialisation » dont il a constamment affirmé la nécessité au cours des dernières années. Le second point éclaire la complexité du problème. De nombreux travaux on peut en effet déduire que, au niveau central, il y a en URSS un débat, voire un conflit, sur le degré d'intégration des élites spécialisées à la vie politique ; l'appareil du parti pesant, au centre, en faveur d'un maintien rigoureux de son monopole décisionnel. Ce débat est en revanche dépassé au niveau local ou régional, voire républicain, et une coopération s'y est progressivement établie entre l'appareil et l'élite spécialisée. Les cadres politiques locaux semblent moins soucieux de préserver le monopole du parti que leurs homologues centraux.

The politics of the European Communist States, New York, Prager, 1967 et J. I. HOUGH, *The technical Elite vs the party. A first-hand report, Problems of Communism*, sept.-oct. 1959, 8 (5), pp. 56 sqq., enfin un ouvrage soviétique relativement récent donne des indications précieuses même si elles sont confinées à la région de Leningrad : B. D. LEBIN, M. N. PERFILEV, *Kadry upravleniia v SSSR*, Leningrad, 1970, spécialement p. 157.

(16) F. J. FLERON Jr, *Representation of Career types in Soviet political leadership*, in *Political leadership in Eastern Europe and the Soviet Union*, Chicago, Aldine Pub. Co., 1970, pp. 108-139.

GROUPES D'INFLUENCES ET DÉCISION

Troisième élément, l'accès des divers groupes d'influences actuellement recensés dans la société soviétique à la sphère de décision (17). Ces divers groupes composés essentiellement des membres de l'appareil du parti (et de l'Etat), des militaires, des membres des services de sécurité, des dirigeants de l'économie, des juristes, des économistes, des écrivains représentent selon les estimations, de 15 millions (18) à un petit peu plus de deux millions de personnes (19). Tous ont en commun d'apparaître désormais comme des groupes qui s'expriment et expriment des positions différentes. Ces groupes ont aussi en commun qu'ils ne sont que rarement organisés en tant que groupes, et lorsqu'ils le sont leurs représentants ne sont souvent pas représentatifs de leur communauté.

Tracer une ligne de clivage entre les intérêts et les attitudes de ces groupes est souvent malaisé. Ainsi de l'appareil du parti. Il est clair qu'il est, par définition, enclin à conserver le système dans son entier. Mais en même temps il cherche à le rendre plus efficace et rationnel afin d'asseoir la stabilité du système sur un consensus social étendu. Par là, il rejoint la préoccupation d'autres groupes tel celui des économistes et d'une fraction des dirigeants industriels (20). On constate, à regarder les groupes existant en URSS, leur cohésion sans doute, mais aussi leur hétérogénéité. Les lignes de division et de regroupements possibles dépassent de loin la division simple entre conservateurs et libéraux et suggèrent que les changements de positions, les alliances inattendues sont possibles partout et à tout moment. La question qui se pose ici est celle des moyens dont dispose un groupe acharné à promouvoir des changements, d'accéder à la sphère décisionnelle, de peser sur ses décisions. La présence de membres de ce groupe au sommet, c'est-à-dire au *Politburo*, est-elle

(17) G. SKILLING, F. GRIFFITH, *Interest groups in Soviet Politics*, Princeton Univ. Press, 1971, 433 p. Voir aussi Ts. A. STEPANIAN, V. S. SEMENOV, *Klassy, Sotsialnye Sloi i gruppy v SSSR*, Moscou, 1968, 162 p. M. LODGE, « Groupism » in the post-Stalin period, *Midwest Journal of Political Science*, 3 août 1968, XII, pp. 330-351, et dans K. LONDON éd., *The Soviet Union, a half century of Communism*, Baltimore, 1968, les textes de G. SKILLING et B. MEISSNER.

(18) STEPANIAN et SEMENOV, *op. cit.*, p. 135.

(19) MEISSNER in LONDON, *op. cit.*, p. 162.

(20) H. CHAMBRE, *L'évolution du marxisme soviétique*, Paris, Le Seuil, 1974, pp. 452-456. H. Chambre étudie de même l'effort de rationalisation juridique qui répond au même besoin de tenir compte de l'évolution de la société et de ses exigences.

un surcritère de son poids politique ? Le KGB a été très longtemps absent du *Politburo* ; l'armée aussi. Lorsque le maréchal Joukov entre au *Politburo*, la remise au pas d'une armée qui a arbitré les conflits successoraux post-staliniens est déjà en cours, et la chute de Joukov s'annonce. Inversement, l'*Intelligentzia* contestataire qui ne dispose pas d'appuis apparents au *Politburo* a largement contribué à lui arracher des décisions. Décisions ponctuelles sans doute et non changements fondamentaux. Mais si les appels réitérés de l'académicien Sakharov à l'opinion mondiale se poursuivent, ne viendra-t-il pas un moment où une accumulation de concessions ponctuelles donneront aux décisions du pouvoir une *qualité* nouvelle, où un seuil sera franchi dans ce dialogue étrange entre un pouvoir tout-puissant et une poignée d'intellectuels sans pouvoir et sans défense qui le contraint à de perpétuelles capitulations ? Les règles du jeu politique en URSS ont depuis longtemps été brouillées. Deux points restent clairs : le pouvoir peut écouter toutes les propositions sauf celles qui conduisent à un changement radical du système tout entier, donc à son éviction. En même temps, le besoin de changements s'exprime confusément dans toute la société. A défaut d'alternance chaque groupe ou sous-groupe conscients de cette aspiration peut proposer une alternative.

PHILIPPE ARDANT

Chine :
une alternance inavouée

Il serait séduisant de pouvoir interpréter les crises qui jalonnent l'histoire du Parti communiste chinois comme des tentatives réussies ou avortées d'alternance. Depuis les années 20, en effet, des hommes, de hauts dignitaires du parti, ont tenté avec plus ou moins de succès de conquérir le pouvoir et d'infléchir le cours des événements. Dans son éloge funèbre de Mao Tsé-toung, en septembre 1976, le Premier ministre Houa Kouo-feng a ainsi donné la liste impressionnante des onze crises qui ont officiellement secoué le pouvoir et au cours desquelles « deux lignes » se sont affrontées au sein du parti (1). Depuis lors un douzième conflit est apparu au grand jour avec l'élimination de « la bande des quatre » et on ne peut avoir la certitude que la situation soit maintenant durablement stabilisée. D'autres luttes, que l'histoire officielle ne retient pas, pourraient d'ailleurs venir enrichir le relevé des contestations que le Président Mao a rencontrées.

Est-il possible de retrouver dans cette succession de crises quelque chose qui se rapprocherait de l'alternance au pouvoir qui caractérise d'autres régimes ?

Les Chinois écartent cette interprétation et cherchent, au contraire, à imposer l'image d'un pouvoir faisant front sans défaillance à tous les assauts. Sous la conduite avisée de Mao Tsé-toung, la « ligne rouge » a toujours triomphé de ses adversaires présentés comme des « révisionnistes » ou des « opportunistes », de droite ou

(1) Les onze luttes contre la ligne juste du parti ont eu pour protagonistes : Tchen Tou-sieou (1927), Kiu Tsieou-pai (1928), Li Li-san (1931), Louo Tohang-long (1931), Wang Ming (1931-1935), Tchang Kouo-tao (1937-1938), Kao Kang - Jao Chou-chi (1955), Peng Teh-houai (1959), Liou Chao-chi (1966), Lin Piao (1971), Teng Siao-ping (1976).

de gauche selon les cas. Les apparences donnent pourtant quelque prise à l'hypothèse.

Si, en effet, chaque crise n'a pas abouti au renversement de l'équipe en place et à son remplacement par des hommes nouveaux, le pouvoir n'est pas pourtant resté constamment entre les mains de la même « ligne ». Dans les premières années du Parti communiste les secrétaires généraux se sont succédé assez rapidement à la suite de conflits intérieurs au parti, la ligne au pouvoir a donc été renversée. Dès cette époque en outre, Mao Tsé-toung a connu la disgrâce lors du Ve Congrès en avril 1927 (alors il est vrai qu'il n'était que membre suppléant du Comité central et qu'il siégeait au Bureau politique provisoire), et, à nouveau, dans une moindre mesure en 1934. Elu président du Comité central à la Conférence de Tsouenyi, en janvier 1935, après un règne sans partage, si ce n'est sans contestation, de plus de vingt ans, il fut de nouveau écarté en 1958 de la réalité du pouvoir, que la Révolution culturelle, déclenchée en 1966, devait lui permettre de reconquérir. Depuis lors, si Mao Tsé-toung a personnalisé la Chine, derrière cette façade des camps rivaux se sont succédé à la direction de l'appareil du parti et de l'Etat et son autorité a dû être bien souvent plus théorique que réelle. L'histoire du Parti communiste chinois n'est donc pas linéaire, elle ne peut se résumer dans une ascension irrésistible de Mao Tsé-toung vers le pouvoir et ensuite dans l'affirmation constante et absolue de sa volonté contre toute opposition.

Il n'y a pas eu, depuis les origines, de continuité dans l'exercice du pouvoir : à partir de cette constatation, l'analyse fait apparaître un certain nombre de caractères communs aux conflits traversés par le Parti communiste chinois, que l'on retrouve aussi dans les régimes qui pratiquent l'alternance.

Il est remarquable tout d'abord que tous ces conflits se soient situés à l'intérieur du régime. L'option marxiste n'est pas remise en cause, les divergences portent seulement sur les hommes les plus capables pour assurer la réalisation des objectifs du régime et aussi sur la détermination de ces objectifs à court ou à moyen terme, sur la tactique ou sur la stratégie. Par là, la situation chinoise se rapproche de celle de la démocratie libérale où l'alternance, lorsqu'elle existe, ne remet pas en cause non plus les fondements de la société et repose sur un consensus à l'ordre libéral.

D'autre part l'échec dans la conquête du pouvoir ou la perte du pouvoir n'entraînent pas nécessairement l'élimination politique définitive des vaincus. Très fréquemment ils conservent leur place à l'intérieur du parti, ils peuvent y occuper des fonctions importantes

et même revenir au bout de plus ou moins longtemps au premier plan. Sur les douze conflits officiels, si on écarte ceux qui se sont terminés par la fuite du vaincu (Tchang Kouo-tao et Lin Piao) ou par son suicide (Kao-Kang), il n'y a guère que Louo Tchang-long, Liu Chao-chi et, provisoirement peut-être, la « bande des quatre » qui ne soient pas réapparues dans des fonctions officielles après leur défaite. Au contraire les premiers secrétaires généraux du parti Tchen Tou-siou, Li Li San et Wang Ming ont survécu politiquement à leur élimination et après la création de la République populaire, Peng Teb-houai a occupé des fonctions dans le parti durant les années qui ont suivi son conflit avec Mao en 1959. Les hauts et bas de la carrière récente de Teng Siao-ping confirment cette situation. Ce dernier est cependant le seul, en dehors de Mao Tsé-toung, qui, après avoir dû abandonner un des tout premiers postes de la hiérarchie du régime, ait réussi à s'y hisser de nouveau. Dans l'opposition entre deux lignes, si donc la défaite de l'une d'elles ne se traduit pas par la mort politique de ses chefs, la « ligne noire », c'est-à-dire le parti vaincu, apparaît un peu comme une hydre à la tête toujours renouvelée, en ce sens que lorsqu'une opposition se manifeste à nouveau, et s'efforce d'occuper le pouvoir, elle se donne d'autres chefs. Y a-t-il là une différence sensible avec les modalités de l'alternance dans la démocratie libérale ? Le fait d'avoir échoué dans la conquête du pouvoir n'y est pas, là non plus, la meilleure recommandation pour mener à nouveau le combat.

La différence essentielle avec l'alternance dans les régimes libéraux est ailleurs. Elle tient à ce que jamais ne s'est institué en Chine un débat sur les orientations du régime que les électeurs, les masses, auraient été appelés à trancher. Les controverses se situent à l'intérieur de l'appareil du parti, au niveau le plus élevé, celui du Comité central, et même, peut-être, ces dernières années au sein du Comité permanent du Bureau politique — qui n'a jamais compris plus de neuf membres. Le peuple ne choisit pas lui-même entre les « deux lignes ». Celle qui conteste les orientations de l'équipe dirigeante en place n'échoue pas parce que le peuple l'a désavouée au cours d'une consultation électorale, pas plus que son succès éventuel n'est dû à un arbitrage populaire. Les élections n'ont pas pour but de permettre au peuple de choisir entre deux équipes, elles ne font pas un vainqueur et un vaincu. Alternance ou non, la succession ne résulte pas du jeu régulier des mécanismes constitutionnels. La lutte pour le pouvoir se déroule en dehors de toute procédure de participation populaire. Cela n'est d'ailleurs pas incompatible avec l'alternance, la situation se rapprochant alors des dictatures classiques

où l'alternance intervient aussi généralement à l'issue d'un conflit à l'intérieur du groupe qui détient le pouvoir.

Mais, de toutes façons, pour conclure à une alternance au sein du régime communiste chinois il ne suffit pas de relever que le pouvoir a parfois changé de mains dans des conditions proches de celles rencontrées dans d'autres régimes. Il faut encore, comme l'exige la notion même d'alternance, essayer de discerner si ce sont les mêmes forces qui se disputent le pouvoir et qui périodiquement s'y succèdent, y alternent.

Quelles constantes découvrir autour desquelles s'organiserait la succession au pouvoir ? Autour de quels caractères communs définir deux lignes, deux camps opposés et permanents ?

Certaines causes d'alternance, rencontrées sous d'autres cieux, sont incapables d'expliquer l'histoire troublée des communistes chinois, même si elles peuvent, une fois ou l'autre, avoir eu leur part dans la substitution d'une équipe à une autre.

C'est ainsi que les luttes pour le pouvoir ne revêtent pas, en Chine, la forme d'une opposition régulière entre l'armée et les civils. Jusqu'à présent la plupart des dirigeants ont eu, parfois longuement, des responsabilités militaires, les efforts du régime pour lier l'armée et les masses populaires ont porté leurs fruits et l'armée, très peu technocratique au surplus, a respecté dans la paix, sauf peut-être à l'apogée de la puissance de Lin Piao, le principe selon lequel « le parti commande aux fusils ».

De même les appartenances régionales ou provinciales n'ont pas créé, comme il aurait pu être naturel dans un État-continent comme la Chine, de solidarités qui se soient exprimées dans une lutte pour le pouvoir. A chaque renouvellement des instances supérieures du parti les spécialistes qui analysent leur composition peuvent bien souligner les variations de la représentation provinciale, on ne peut pourtant raisonnablement soutenir que le Nord cherche à dominer le Sud, ou le Shensi, le Hupeh. La même constatation peut être faite pour l'âge — il n'y a pas d'alternance de générations —, pour la formation — les communistes formés à l'étranger n'affrontent pas régulièrement ceux restés en Chine —, pour les sympathies extérieures — l'attitude à l'égard de l'Union soviétique, par exemple, n'expliquant pas les conflits —, l'origine paysanne ou urbaine.

Les oppositions qui se manifestent ne tiennent donc pas à des clivages sociologiques ou culturels de la société chinoise. La lutte autour du pouvoir correspond-elle alors à des désaccords sur la politique à suivre, sur la façon dont le pouvoir doit être exercé ?

Sans négliger la part de l'ambition des hommes, les divergences

politiques expliquent certainement les crises intérieures traversées par la Chine depuis cinquante ans. Mais ces crises n'ont pas eu la même signification avant et après la prise du pouvoir par les communistes.

Avant 1949, l'opposition entre deux lignes met en présence deux fractions du parti aux composantes variables d'une crise à l'autre. Les différends sont circonstanciels, ils portent sur la tactique à suivre à l'égard des paysans, des villes, du Kuomintang ou des Japonais. C'est ainsi que Tehen Tou-sicou fut déposé en 1927 pour un « opportunisme de droite » qui l'amenait à prêcher la conciliation avec le Kuomintang et qui l'empêchait en outre de comprendre le rôle essentiel des paysans dans la Révolution. Son successeur Kiu Tsieou-pai ne devait pas se maintenir longtemps au pouvoir, il fut éliminé au VI^e Congrès, en août 1928, pour « putschisme ». Il lui était reproché d'avoir lancé, sans préparation, des soulèvements urbains qui furent écrasés. Ces exemples montrent que l'on n'est pas en présence de deux tactiques qui s'opposeraient sur une longue période et dont les porte-parole se succéderaient au pouvoir.

En revanche, à partir du moment où, le pouvoir conquis, les communistes s'efforcent de construire une nouvelle société il semble bien que l'histoire de la Chine puisse s'analyser comme le conflit de deux lignes qui en permanence s'opposent sur la voie à suivre. Une ligne volontariste, insistant sur la primauté de l'idéologie, souhaitant brûler les étapes est en conflit constant avec une tendance modérée, soucieuse de développer l'économie et qui, au contraire de sa rivale, estime qu'il est au moins aussi important d'être « expert » que d'être « rouge ». Il est tentant de dire, pour simplifier les choses, qu'une ligne de gauche s'oppose à une ligne de droite.

Dès 1953-1955, la conspiration Kao-Kang - Jao Chou-che, encore mal connue aujourd'hui, peut apparaître comme la première manifestation de ce courant modéré — auquel Jao Chou-che surtout se rattache sans conteste — inquiet de l'incidence désastreuse de mesures de répression prises par le pouvoir sur la vie économique. Si cette première tentative se solda par un échec il n'en fut pas de même au lendemain du « grand bond en avant » et de la création des communes populaires. Si pour sauvegarder la façade de l'unité du régime, Peng Ten-houai, qui avait vivement critiqué les initiatives de Mao, fut sacrifié, le pouvoir passa en grande partie entre les mains de Liou Chao-chi appuyé par la fraction des dirigeants qu'inquiétaient le désordre économique. Mao Tsé-toung, ayant perdu la présidence de la République, resta le chef nominal du parti où

pourtant déjà Teng Siao-ping prenait de plus en plus d'importance. En fait, dans cette phase de consolidation, les modérés exercent le pouvoir.

Dans cette perspective la Révolution culturelle peut être interprétée comme la réaction de Mao et de son entourage pour reconquérir la totalité du pouvoir. L'« économisme » est condamné, la primauté du politique est exaltée. On voit réapparaître les thèmes mettant en cause les « stimulants matériels » dans les entreprises, le lopin de terre individuel, les marchés libres, qui avaient été non seulement tolérés mais encouragés par les dirigeants mis maintenant en accusation. Et, en même temps, on développe un vaste mouvement de critique à l'égard de l'appareil du parti (« Bombardez le quartier général ! ») et des cadres, pour éliminer ceux qui se sont embourgeoisés, qui ont perdu leur flamme révolutionnaire. Les idéologues triomphent.

Progressivement Chou En-laï, qui par bien des côtés apparaît comme le leader des modérés, parvient à rappeler les exigences de l'économie. A la période de soulèvement révolutionnaire succède sous sa direction une phase de remise en ordre. Avec la disparition de Lin Piao, en 1971, le rythme s'accélère. Chou En-laï a le champ libre et il rappelle à ses côtés Teng Siao-ping, une des victimes de marque de la Révolution culturelle, connu pour ses compétences d'administrateur et pour son réalisme. Les excès du gauchisme sont dénoncés et, fait significatif, la Constitution de 1975 consacre l'existence du lopin de terre individuel, le régime se libéralise. Mais le courant « dogmatique » n'avait pas désarmé. Réuni autour de Kiang Tsing, épouse de Mao Tsé-toung, et du groupe de Changhaï, il avait, depuis le X^e Congrès en 1973, profitant peut-être de l'affaiblissement de Chou En-laï par la maladie, lancé le mouvement contre Confucius très nettement marqué à gauche. Il insistait aussi sur les acquis de la Révolution culturelle. Ce courant s'est imposé au lendemain de la mort de Chou En-laï en janvier 1976 et il obtint la disgrâce de Teng Siao-ping en avril. Son succès devait être de courte durée. A la mort de Mao, en septembre 1976, il ne put empêcher Houa Kouo-feng de se faire nommer dans les fonctions du Président défunt et rapidement la ligne dogmatique fut éliminée à son tour.

Ainsi depuis plus de vingt ans la vie politique chinoise a été dominée par l'affrontement de deux conceptions de la construction du socialisme. A chaque fois que par leur excès les « idéologues » ont compromis l'équilibre de la société chinoise, sur le plan économique en particulier, une réaction a joué qui remettait le pouvoir entre les mains d'éléments modérés rappelant que s'il fallait « faire

la révolution » il fallait aussi « développer l'économie ». Il n'y a donc aucun abus de terminologie à parler, pour cette période au moins, d'alternance au pouvoir. Celle-ci présente la particularité de s'être constamment déroulée sous la direction, au moins nominale, de Mao Tsé-toung. Si celui-ci apparaît comme beaucoup plus proche des idéologues que des modérés, le succès de ces derniers n'a jamais entraîné sa chute. A ceci plusieurs raisons. Le prestige de Mao était trop grand dans les masses, l'appareil du parti et à l'étranger, pour que ses opposants soient assez forts pour justifier son élimination. Jamais ils n'ont ouvert contre lui une crise majeure comme il a eu l'audace de le faire contre eux lors de la Révolution culturelle. D'autre part la ligne politique de Mao Tsé-toung a été finalement très sinueuse depuis 1949. Il a été conscient, semble-t-il, des limites de son volontarisme et du chaos causé parfois par sa recherche d'un raccourci vers le communisme. Il a eu la sagesse de cautionner l'action de Chou En-laï et de ne pas entraver ses initiatives. A la fin de sa vie, usé par l'âge et la maladie, il a vraisemblablement perdu le contrôle de la situation et a dû assister impuissant au combat acharné que se livraient ceux qui briguaient sa succession.

Rien ne permet de dire que l'équipe modérée actuellement au pouvoir ne devra pas à plus ou moins long terme céder la place à son tour à ceux qui veulent en priorité transformer l'homme. La construction de la société communiste chinoise se présenterait alors comme une succession de phases de transformation et de consolidation.

PIERRE DABEZIES

L'alternance
dans les dictatures militaires
du Tiers Monde

Appliquée aux dictatures militaires, l'alternance que l'on peut, en simplifiant, définir comme la dévolution du pouvoir, selon des règles constitutionnelles établies, d'une majorité à une autre, peut paraître une notion paradoxale et baroque. Le propre d'un régime dictatorial est, en effet, de s'instaurer le plus souvent contre toute norme, puis de céder la place — volontairement ou contraint et forcé — en dehors de toute procédure prévue. Il semble donc qu'on puisse parler de prise de pouvoir ou de succession, mais non d'alternance à proprement parler. Prise de pouvoir et succession : en effet, si le changement de régime intervient parfois à l'initiative de celui qui s'en va, il est plus souvent à mettre à l'actif de celui qui arrive. C'est donc tour à tour l'installation des gouvernants et leur effacement qu'il nous faut étudier. Au préalable, faisons toutefois une remarque. Sans remonter à l'assassinat de César, les épisodes propres à illustrer notre sujet ne manquent ni dans le temps, ni dans l'espace. Notamment, on peut évoquer, à proximité, le renoncement des colonels grecs, l'évolution de l'Espagne actuelle ou les différents coups d'Etats qui, jusqu'au 25 novembre 1975, ont marqué la Révolution portugaise. L'issue libérale de ces diverses affaires montre, cependant, qu'il s'agit du cas particulier de dictatures anachroniques. La scène du Tiers Monde semble offrir, à cet égard, un champ d'étude bien plus riche.

I — LA PRISE DU POUVOIR

Rares sont les cas où il n'y a pas coups d'Etat à proprement parler. Parfois, cependant, le chef de l'Etat appelle lui-même au pouvoir le chef des armées : ainsi, en 1972, le Président Tsiranana demandant au général Ramanantsoa de lui succéder. Il arrive aussi que le chef des armées ramasse le pouvoir plus qu'il ne le prend en se trouvant promu au rôle de dictateur sans l'avoir demandé : tel fut le cas au Pakistan, en Birmanie et au Soudan en 1958 ; de même au Dahomey, en 1963, et en Haute-Volta, trois ans après. Plus généralement, l'armée fait irruption sur la scène politique de sa propre initiative selon un scénario désormais classique. L'investissement de la capitale au petit matin ne rencontre guère de résistance — d'autant moins d'ailleurs qu'a pu être éventuellement choisi le moment où le chef de l'Etat en est absent : N'Krumah, le roi Idriss, M. Obote, Gowon se trouvaient à l'étranger, Modibo Keita en province. Présent, le Président peut au contraire être éliminé de la façon la plus brutale, destin que connurent Noury Saïd, S. Olympeo, Tombalbaye et le Président Allende.

Au-delà des déclarations des auteurs des coups d'Etat, on peut se demander quelles sont les motivations précises et les facteurs immédiats qui poussent l'armée à l'action ? Un premier type d'explication conduit à rechercher ces raisons au sein même de l'armée : selon M. Janowitz, les caractéristiques propres à l'*establishment* militaire telles que la cohésion et la capacité technique font que l'armée est tentée de se substituer aux civils incapables de gérer les affaires du pays, trop absorbés qu'ils sont à régler leurs querelles politiciennes. Dans le même ordre d'idées le mode de vie austère des militaires pourrait être un facteur qui les pousse à dénoncer l'existence de la corruption et des privilèges que s'octroient les minorités au pouvoir, et à agir au nom des masses paysannes. Il est cependant bien difficile d'accorder une valeur explicative probante à ce genre d'arguments, recoupant largement ceux mis en avant par les putschistes eux-mêmes. Plus intéressant est donc la thèse selon laquelle le coup d'Etat serait l'expression de revendication d'ordre corporatif. Ainsi la première intervention togolaise ou, plus tard, celle des sous-officiers cabrais inquiets pour leur carrière.

L'armée peut aussi éprouver, à diverses occasions, un sentiment de frustration ou d'humiliation qui l'incite à agir : frustration née du désintérêt progressif, voire de la défiance manifestée par le pou-

voir civil à son égard, se traduisant par l'importance accordée aux forces paramilitaires, que ce soient les Jeunesses congolaises ou les Forces républicaines de Sécurité malgache. Humiliation provenant d'une défaite militaire (Syrie, Irak, Egypte) ou d'un échec quelconque : celui de l'armée elle-même — en Birmanie face aux insurrections — ou celui du gouvernement civil (les deux gouvernements Péron plongent l'Argentine dans un tel marasme que les militaires se croient obligés de prendre le pays en mains).

La rivalité entre militaires — haine, jalousie, conflit ethnique ou conflit de génération — est encore une cause fréquente de bouleversement. Egalement, le nationalisme de l'armée qui peut la pousser à renverser des gouvernants qu'elle juge par trop inféodés aux intérêts étrangers (Farouk en Egypte, Idriss en Lybie et en Irak, Noury Saïd). A ne pas oublier, en dernier lieu, que l'appareil militaire — de la même manière d'ailleurs que le parti unique — peut se révéler n'être que l'instrument d'une ambition personnelle. A ce titre, l'intervention armée conserve parfois l'orientation caudilliste qu'elle avait naguère en Amérique latine. L'irrésistible ascension du maréchal Amin Dada tout comme celle de l'empereur Bokassa I^{er} ne peuvent-elles pas être rangées dans cette catégorie ?

Un autre type d'explication tend à considérer l'armée comme arbitre des conflits entre classes sociales, intervenant soit pour maintenir le *statu quo* menacé, soit pour restaurer l'ordre ancien (dictature réactionnaire), soit pour instaurer un ordre nouveau (dictature progressiste). La composition sociologique de l'institution militaire est alors déterminante : provenant de la haute bourgeoisie ou de l'aristocratie foncière, les officiers se transforment volontiers en bouclier de l'oligarchie ; par contre, issus des classes moyennes ou de la paysannerie, ils peuvent — dans la mesure où l'armée a pu jouer un rôle d'instrument de promotion sociale — constituer le fer de lance de la Révolution. Le rôle de stabilisation de l'armée est, par exemple, illustré par son rôle au Bénin où les contradictions de la bourgeoisie locale empêchent l'installation d'un pouvoir civil stable.

Les dictatures réactionnaires offrent, de leur côté, de nombreux exemples, tant en Amérique latine — le cas du Chili reste dans toutes les mémoires — qu'en Afrique. Pierre Gonidec note qu'au Ghana les intérêts de la bourgeoisie économique nationale, fortement liés à l'étranger, entrent en conflit avec ceux de la bourgeoisie dite bureaucratique, qui se trouve au pouvoir, ce qui entraîne l'éviction de N. Krumah. Le coup d'Etat dirigé contre M. Obote s'explique, semble-t-il, d'une façon voisine. Lorsque l'armée épouse les intérêts de la bourgeoisie nationale contre ceux de l'oligarchie féodale, le

coup d'Etat enfin peut ouvrir la voie à une dictature dite progressiste : ce fut le cas au Nigeria, en Lybie et, parmi d'autres, au Pérou et, sous Torres, en Bolivie.

II — L'ABANDON DU POUVOIR

Les militaires peuvent restituer le pouvoir aux civils s'ils estiment que leur tâche est terminée (Birmanie, Sierra Leone, Dabomey, Ghana). Il ne faut pas, toutefois, s'illusionner. Ce type de dictature provisoire est plutôt une exception dans le Tiers Monde. Sans compter que, ayant réintégré ses casernes, l'armée conserve plus ou moins son rôle de tuteur, et n'oublie pas qu'elle peut intervenir si les circonstances l'exigent : c'est ce qu'elle fait, en janvier 1972, au Ghana et, en octobre de la même année, au Dahomey. Ces exemples auxquels il faudrait ajouter celui du Soudan et de l'Argentine montrent que le transfert du pouvoir aux civils n'est souvent que temporaire et éphémère : les causes profondes subsistent, la dictature se pérennise, ceci d'ailleurs sous des formes multiples.

A la limite, le chef des armées peut lui-même se « civiliser ». Ayant pris goût aux responsabilités gouvernementales, il quitte l'appareil militaire pour mieux conserver la direction des affaires, plébiscité par ses compatriotes et régulièrement investi dans le cadre d'une Constitution faite pour lui : tel est le cas de Mobutu, de Péron ou de Ratsiraka. Le cas aussi, dans une certaine mesure, de Nasser et du général Park, sans parler, bien entendu, de Bonaparte.

Plus fréquemment, le pays peut voir la tutelle prétorienne durer. Parfois c'est pour mieux permettre une transition dans de bonnes conditions avec un pouvoir civil : c'est par exemple le sens des récentes déclarations du général Lamizana concernant la Haute-Volta. Par contre, ce n'est pas le cas de pays qui semblent se figer sous la coupe de l'armée, notamment en Amérique latine : la sclérose des dirigeants, privés de toutes communications réelles avec l'environnement, sclérose renforcée par la constitution d'une couche bureaucratique secrétée par le système et ayant tout intérêt à son maintien, se traduit par une inefficacité croissante dans la conduite des affaires du pays et rend plus hypothétique encore toute forme de transition pacifique vers un autre régime.

Alternance ? Ni en amont, ni en aval des dictatures on n'en trouve de véritable trace, le terme impliquant, en définitive, des normes et des mœurs politiques étrangères au cadre où règnent en maîtres les dictateurs.

DÉBAT

Propositions institutionnelles pour l'alternance en France

Le Président de la République et l'Assemblée nationale sont tous deux élus par le peuple — mais pas en même temps. L'alternance, comprise comme le changement régulier des gouvernants à l'issue d'élections, rencontre donc sous la V^e République des obstacles particuliers. Le risque existe d'un affrontement entre deux pouvoirs : le Président, élu par une coalition, et l'Assemblée, où la coalition opposée serait majoritaire. L'esprit inventif des juristes et des politiques est donc invité à s'exercer pour imaginer des solutions.

POUVOIRS dresse un premier bilan de ces propositions. Un débat écrit a réuni des personnalités exprimant les différentes tendances constitutionnelles et politiques. Plutôt que de laisser chacun exposer son système, ou ses recettes, il semblait intéressant de connaître également les raisons de ses réticences à l'encontre des propositions rivales. Nous avons donc demandé à MM. Jean-Claude COLLIARD, Jacques FAUVET, Jean FOYER, Benoît JEANNEAU, François LUCHAIRE et Gilles MASSON de répondre à quatre questions, aux mêmes questions, à toutes les questions. Ils s'expriment ici à titre personnel.

QUESTIONS

1. RÉGIME PRÉSIDENTIEL
OU RÉGIME PARLEMENTAIRE ?

Une solution radicale serait l'instauration d'un régime présidentiel, c'est-à-dire la disparition de la censure et de la dissolution. Inversement, on pourrait renforcer l'aspect parlementaire du régime. Faut-il faire prévaloir la volonté de l'Assemblée ?

Jean-Claude COLLIARD. — La solution du régime présidentiel n'est pas en soi inacceptable pour la France, mais il convient tout de suite de préciser que la mise en place d'un tel système à la veille des élections de 1978, ou au lendemain de celles-ci au cas où la gauche les aurait remportées, apparaîtrait essentiellement comme un moyen d'échapper au verdict du suffrage, par là même suspect.

Par ailleurs il n'est pas évident que les conditions permettant à ce type de régime de fonctionner soient réunies dans la France d'aujourd'hui : il ne faut pas oublier que la seule expérience de longue durée est celle des Etats-Unis d'Amérique et que sa réussite paraît largement dépendre des caractéristiques du système de partis : faible distance idéologique entre républicains et démocrates et surtout faible structuration de l'un et de l'autre au niveau parlementaire.

Dans la France fortement bipolarisée d'aujourd'hui il est probable que l'on irait tout droit, en cas de divergence entre les deux majorités, au blocage (à l'exemple du Chili d'Allende avec des partis très structurés), c'est-à-dire qu'il n'y aurait en réalité aucun progrès par rapport à la situation actuellement envisageable. Or cet état de choses risque de durer dans la mesure où le scrutin présidentiel lui-même, dans cette hypothèse surtout, serait un élément majeur de maintien de la discipline des partis coalisés.

Il reste alors, à partir du moment où l'on conserve l'élection du Président de la République au suffrage universel, à renforcer le rôle du Parlement, notamment autour de son rôle de contrôle, par exemple en reconnaissant à une minorité qualifiée la possibilité d'obtenir l'organisation de grands débats, la constitution de commissions d'enquête et de contrôle, etc.

Ceci dit, cela ne change rien au risque d'affrontement, inévitable dès lors qu'il y a deux expressions différentes de la volonté populaire.

La seule solution correcte est que l'expression la plus récente l'emporte sur la plus ancienne : un Président a le droit d'appel que constitue la dissolution mais en cas d'échec de celle-ci il n'aurait plus guère le choix qu'entre la crise de régime ou la recherche d'un compromis avec la majorité désignée en connaissance de cause par le corps électoral.

Jacques FAUVET. — Le débat sur les solutions institutionnelles est toujours stimulant pour l'esprit. L'expérience prouve, hélas !, que les solutions les plus élaborées se heurtent rapidement aux situations nouvelles que crée l'évolution du rapport des forces ou, plus simplement encore, des mentalités politiques.

L'instauration d'un véritable régime présidentiel ne réglerait pas le conflit entre l'Exécutif et le Législatif. Elle aurait au moins l'avantage de supprimer l'inévitable conflit entre les deux têtes de l'Exécutif, conflit qui peut aggraver ou même créer le premier type de conflit, le Président ou le Premier ministre s'appuyant sur une fraction de la majorité de l'Assemblée nationale.

Etant donné la faiblesse de structure du système des partis, notamment au centre et à droite, le contrepoids ne peut être trouvé de ce côté-là ; il faudrait au moins une décentralisation réelle qui diminuerait les compétences des pouvoirs centraux et, bien entendu, une véritable Cour constitutionnelle.

Jean FOYER. — Sous les deux Républiques précédentes, le changement des gouvernants à la suite d'élections générales ne posait guère de problème en théorie, parce que le pouvoir des gouvernants procédait de l'Assemblée. Le problème, qui n'était pas lié au renouvellement de l'Assemblée, était autre : il était celui de la fragilité gouvernementale imputable à l'incohérence des majorités. Problème de mode de scrutin pour une large part.

Votre préoccupation est celle d'un conflit entre le Président et l'Assemblée, élus l'un et l'autre du suffrage universel direct, à des dates non coordonnées et pour des durées différentes. Comment surmonter la contradiction entre des autorités, indépendantes l'une de l'autre quant à l'origine de leur pouvoir, mais entre lesquelles un minimum d'accord et de coopération est indispensable ?

A partir d'une telle problématique, vous posez successivement quatre questions auxquelles je vais m'efforcer de répondre.

Ni le présidentialisme, ni le retour au régime d'assemblée — même sous le nom de parlementarisme renforcé — ne me semblent souhaitables. Le premier aboutirait au blocage, c'est-à-dire à des conflits sans issue et qui pourraient durer. Le régime présidentiel est un régime convenable à l'économie libérale d'il y a deux cents ans. On ne gouverne pas, en 1977, si l'on n'a pas le moyen d'arracher aux Chambres le vote des mesures législatives et des crédits nécessaires à la réalisation de la politique que le gouvernement détermine.

Quant à revenir au régime de la IV^e République, qui osera le proposer ? Le mérite de la V^e a été de restituer au gouvernement la durée et le moyen d'agir.

Benoît JEANNEAU. — Il ne faut pas prêter au régime présidentiel pur plus de mérite qu'il n'en a, même dans le seul pays où il fonctionne régulièrement.

Car si ce système assure, dans une grande simplicité de structures, et l'unité de l'Exécutif et la pleine souveraineté du Parlement, il ne comporte aucune vertu particulière pour conjurer ou résoudre les conflits entre les pouvoirs.

Tout le monde sait bien, en effet, que la collaboration de fait qui caractérise les rapports entre le Président et le Congrès aux Etats-Unis, même en période de discordance entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, s'explique par une longue pratique et un tempérament national réaliste plutôt que par l'effet de mécanismes institutionnels.

Or rien ne permet d'affirmer que dans un pays comme la France, marqué par un siècle de parlementarisme et porté à plus de dogmatisme, un tel *modus vivendi* s'instaurerait miraculeusement et par la grâce de la suppression du droit de dissolution et de la responsabilité gouvernementale.

En d'autres termes nous ne voyons vraiment pas l'intérêt que pourrait présenter une modification qui aurait pour première conséquence de faire disparaître toute liaison organisée entre les pouvoirs et d'interdire la seule issue qu'offre en cas de conflit notre Constitution actuelle.

Ce face à face institutionnalisé entre le chef de l'Etat et le Parlement non seulement ne résoudrait rien, mais risquerait d'aggraver la situation.

Le renforcement de l'aspect parlementaire du régime ne serait pas non plus très opérant dans l'état de nos textes constitutionnels.

Il suffit, en effet, de relire ces derniers à la lumière d'une situation politique renversée pour s'apercevoir que, privé de l'appui d'une majorité, le Président de la République perdrait la plupart de ses moyens d'action. Car l'ensemble des instruments donnés par la Constitution de 1958 au gouvernement, non seulement en matière réglementaire mais dans le domaine de la procédure législative et budgétaire, jouerait alors contre lui.

Réversible, le régime constitutionnel français peut ainsi être alternativement à dominante présidentielle ou à dominante parlementaire selon que le chef de l'Etat dispose ou non d'une majorité à l'Assemblée. Ce n'est donc pas tellement l'éventualité d'un divorce entre les pouvoirs qui fait problème dans le cadre de nos institutions actuelles, puisque les mécanismes parlementaires sont encore là pour le résoudre au bénéfice du Parlement. C'est plutôt l'insécurité politique que crée le risque presque permanent d'un déplacement du centre de gravité institutionnel ; ou si l'on préfère cette lutte sans répit que d'une consultation électorale à l'autre se livrent les deux camps en présence pour conserver, retrouver ou conquérir la maîtrise des deux pouvoirs. Mais un renforcement des éléments parlementaires du régime ne briserait nullement cet enchaînement.

François LUCHAIRE. — L'établissement d'un régime présidentiel dans sa forme classique (suppression de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, suppression du droit de dissolution attribué sans limite ni partage de la totalité du pouvoir législatif au Parlement) n'arrangerait pas les choses et cela pour plusieurs raisons :

— Avec un tel régime, si la gauche gagnait les élections législatives de 1978, elle ne serait pas pour autant amenée à former le gouvernement ; l'opinion publique ne comprendrait pas.

— L'action politique ne peut aujourd'hui se diviser en deux parties différentes, l'une à la discrétion du Parlement, l'autre à la discrétion du gouvernement : à quoi servirait-il, par exemple, qu'une majorité parlementaire de gauche nationalise les établissements financiers si, dans le même temps, un gouvernement présidentiel de droite en dirigeait l'activité dans un sens conforme aux intérêts du capitalisme international ?

— Les habitudes françaises sont telles qu'un gouvernement n'accepterait certainement pas de rester en place si le Parlement lui refusait les crédits nécessaires à l'exécution de son programme.

Le retour au régime parlementaire est peut-être souhaité par une grande partie de la classe politique, il ne paraît pas cependant possible pour les raisons suivantes :

— L'évolution politique de ces dernières années et surtout les transformations dans les *mass media* (le rôle de la télévision) font que les citoyens désirent choisir eux-mêmes le premier responsable de la politique française ; il n'est donc pas possible de supprimer l'élection de celui-ci au suffrage universel direct.

— Dans la mesure où le peuple français a choisi un homme il ne comprendrait pas que celui-ci n'assume pas la direction du pays tant qu'un nouveau vote populaire ne l'a pas désavoué ; ceci condamne le régime parlementaire dans sa forme classique.

Gilles MASSON. — L'alternance, c'est d'abord un principe, le droit pour les citoyens de déterminer librement et souverainement l'orientation politique nationale de leur choix, y compris le droit de construire une France socialiste. Le XXII^e Congrès du PCF a réaffirmé avec force et sans ambiguïté son attachement à ce principe. Dans la transition comme sous le socialisme, il appartiendra au peuple français de choisir son avenir. A chaque étape, les communistes défendront l'expression démocratique de la volonté populaire par le suffrage universel et respecteront en toutes circonstances son verdict.

L'alternance n'est un problème que pour ceux qui refusent de respecter la règle démocratique. Aujourd'hui, c'est le Président de la République qui prétend contester au peuple le libre exercice de la souveraineté nationale. Il prend ainsi le risque de provoquer une crise grave qui ne saurait aboutir qu'à sa soumission au suffrage universel ou à sa démission.

L'alternance est inscrite dans les traditions républicaines et démocratiques de la France. Mais il n'y a pas de solution strictement institutionnelle à cette question, comme d'ailleurs à tout problème institutionnel, parce qu'il exprime toujours une réalité conflictuelle de classe dont dépend largement son dénouement.

Un régime présidentiel serait dangereux pour la démocratie. Le régime actuel se caractérise par un renforcement de l'autoritarisme et de la personnalisation du pouvoir d'Etat pour répondre aux exigences d'une fraction dominante. Cette centralisation exacerbée du pouvoir aux mains du chef de l'Etat s'aggrave avec la crise, et contribue à son tour à l'aggraver. Elle entraîne l'abaissement du Parlement et de toute démocratie représentative, réduit le gouvernement à un rôle d'Exécutif obéissant. La tendance au présidentielisme ne pourrait être une évolution autonome des institutions mais un renforcement de la domination économique et de l'hégémonie politique de la grande bourgeoisie.

Le programme commun de la gauche propose de rééquilibrer les Pouvoirs publics constitutionnels. Il s'agit beaucoup plus que d'un simple renforcement du Parlement. La transformation du rapport entre les institutions nationales doit contribuer à assurer la démocratisation de l'Etat et la transformation du rapport de production. Il sera mis fin au pouvoir personnel. Le pouvoir législatif et de contrôle de l'Assemblée nationale sera accru. Le gouvernement déterminera et conduira la politique de la nation. Il sera lié à sa majorité parlementaire par un contrat de législature qui permettra au peuple de connaître leur action et les aidera à sa réalisation. Il s'agit d'assurer une coopération loyale et durable du gouvernement et de l'Assemblée, tout à fait nouvelle par rapport aux régimes que la France a connus jusqu'ici.

2. ÉLECTION DU PREMIER MINISTRE AU SUFFRAGE UNIVERSEL ?

On a aussi proposé que l'élection au suffrage universel direct concerne le Premier ministre au lieu du Président, en combinant cette réforme avec un mode de scrutin « à l'allemande ». Qu'en pensez-vous ?

Jean-Claude COLLIARD. — N'en déplaise à la mémoire de mon bon maître André Hauriou qui est, je crois, le premier à avoir proposé cette formule il me paraît qu'il s'agit là d'une fausse solution. On peut certes imaginer un système électoral qui donne au Premier ministre la majorité qui lui est nécessaire, grâce d'ailleurs à des règles très complexes, dont il n'est pas sûr qu'elles soient appréciées de façon positive par le corps électoral. Mais rien n'est réglé pour autant : que devient le Président de la République et surtout que se passe-t-il en cas de conflit entre la majorité et le Premier ministre qui reste envisageable en cas d'éclatement du parti ou de la coalition qui le soutient ? Le Premier ministre n'est-il responsable que devant le peuple qui l'a élu et en ce cas on a réalisé un véritable régime présidentiel sans le nom (ce qui ramène au problème précédent), ou l'est-il aussi devant l'Assemblée et en ce cas on revient, sauf à multiplier l'exercice du droit de dissolution, à un régime de pure logique parlementaire. Mais si c'est l'objectif pourquoi compliquer ainsi les choses : cela n'aboutit en effet qu'à créer une majorité qui procède du Premier ministre, au lieu d'un Premier ministre qui procède d'une majorité.

Dans la plupart des régimes parlementaires contemporains on a en réalité une élection du Premier ministre au suffrage universel, mais indirect. L'électeur britannique de 1974 sait parfaitement qu'il vote en réalité pour un gouvernement Heath ou Wilson, l'électeur suédois de 1976 pour Palme ou Fälldin, l'électeur allemand pour Schmidt ou Kohl, etc. Dès lors qu'il y a bipartisme ou bipolarisation l'effet est automatique, et c'est bien l'intérêt pour la France actuelle.

Pourquoi donc introduire là une élection directe, qui ne l'est d'ailleurs guère plus, au prix des plus grandes complications pour ce qui est du choix des représentants ? Si c'est pour écarter le Président de

la République — car que devient son rôle dans ce schéma — sans le dire, c'est faire du pur nominalisme car, élu à sa place, un tel Premier ministre acquerrait par là même sa stature et son poids prépondérant dans le système politique. Si c'est pour réaliser le gouvernement de législature, il y a des procédés plus simples, comme l'établissement d'un contrat politique entre les partis de chaque coalition, le choix du Premier ministre pouvant être un des éléments principaux du contrat.

Jacques FAUVET. — L'élection du Premier ministre au suffrage universel implique que le Président soit élu au second degré. Elle affaiblirait évidemment les pouvoirs du Président de la République sans pour autant supprimer le conflit entre le Premier ministre et l'Assemblée nationale.

Jean FOYER. — Election du Premier ministre et non plus celle du Président au suffrage universel avec un mode de scrutin à l'allemande ?

Je demande en quoi ces deux modalités sont-elles liées.

L'élection du Premier ministre au suffrage universel est une mauvaise adaptation du système anglais qui fait — en général — élire le Premier ministre par le truchement de l'élection de chaque membre des Communes. Cela n'est du reste possible qu'avec un scrutin majoritaire et en principe deux partis.

Je ne crois pas la formule satisfaisante.

L'Assemblée s'arrangerait pour faire démissionner le Premier ministre sans le renverser ouvertement. Nous retournerions à la IV^e.

Benoît JEANNEAU. — Le système consistant à faire élire au suffrage universel et en même temps que l'Assemblée le chef du gouvernement est intéressant dans son principe. Assorti d'un mécanisme garantissant au Premier ministre ainsi désigné une majorité parlementaire il poursuit, en effet, un double objectif :

- d'une part, mettre fin à cette course périodique à la concordance entre les pouvoirs qui se déroule depuis 1965 en dégageant de toute échéance électorale une période fixe de cinq ans ;
- de l'autre, prévenir l'éventualité d'un conflit entre l'Exécutif et l'Assemblée durant ce laps de temps en procurant au chef du gouvernement, élu par la nation, les moyens parlementaires d'appliquer son programme.

Ce serait en quelque sorte un gouvernement de législature à la mode présidentielle.

Mais on observera tout de suite que, pour être pleinement efficace, ce système devrait nécessairement s'accompagner de la suppression du droit de dissolution et de l'institution d'un vice-Premier ministre appelé à terminer le mandat du chef du gouvernement en cas de décès ou d'empêchement définitif.

Le projet aurait aussi gagné en crédibilité si, au lieu de maintenir par une fausse précaution un chef de l'Etat dépouillé de toute attribution, il avait prévu plus simplement l'élection simultanée de l'Assemblée et d'un Président cumulant l'ensemble des fonctions exécutives.

Mais quel que soit l'habillage institutionnel, seule compte la réalité politique qu'elle recouvre. Or de ce point de vue précisément un doute subsiste quant à la portée du mécanisme envisagé.

C'est qu'il n'est pas si facile, surtout lorsque la structure des partis ne s'y prête pas, de faire converger les résultats d'une élection personnelle et ceux d'un choix politique compliqué d'interférences locales. Il suffit de se rappeler l'importance de l'avance obtenue, en mai 1974, par M. V. Giscard d'Estaing sur M. Chaban-Delmas pour mesurer l'écart qui pourrait séparer des votes émis en considération de la personnalité des candidats en présence et des votes de parti en cas d'élections présidentielles et législatives concomitantes.

Sans doute n'est-il pas interdit de corriger ces disparités par l'attribution de sièges nationaux supplémentaires répartis proportionnellement aux voix recueillies par les candidats Premier ministre entre les formations qui les soutiennent ; et c'est là toute l'ingéniosité du système.

Encore ne faudrait-il pas pour atteindre cette adéquation recourir à des artifices dont la complexité dérouterait l'opinion. L'expérience des apparentements n'a pas laissé un si bon souvenir et on aurait tort d'oublier que, depuis les débuts de la V^e République, le corps électoral a été habitué à des procédures de désignation des gouvernants relativement simples.

C'est pourquoi tout en reconnaissant à cette solution le mérite de la cohérence, je reste sceptique sur la façon dont elle serait vécue.

François LUCHAIRE. — La réalité politique de 1978 peut conduire à un régime dans lequel *c'est le Premier ministre qui sera choisi par le peuple* : le sondage publié par *Paris-Match* paraît indiquer que les prochaines élections législatives conduiront à un duel François Mitterrand (et le PS), Jacques Chirac (et le RPR), tandis que les autres formations politiques de gauche (Parti communiste et Radicaux de gauche) ou de droite (Républicains indépendants, centristes, actuellement majoritaires) ne joueront qu'un rôle d'appoint ; de même qu'en Angleterre, en votant travailliste (ou conservateur) l'électeur choisit comme Premier ministre le chef de ce parti, les Français auront donc choisi — indirectement il est vrai — eux aussi le Premier ministre ; désigné en fait par le peuple, sa nomination par un Président de la République (dont le parti aura d'ailleurs par hypothèse été battu) apparaîtra comme une simple formalité ; cette investiture populaire aura nécessairement pour effet de transférer au Premier ministre la réalité du pouvoir.

Le Premier ministre se trouvera donc un peu dans la même situation que celle qu'a connue le général de Gaulle en 1958 : ce dernier avait en effet considéré que le peuple français l'avait *indirectement* investi par le référendum du 28 septembre 1958 et pour lui son élection — par ce qui n'était alors qu'un collège de notables — prit l'aspect d'une simple formalité ; après avoir obtenu dans deux référendums le renouvellement de la confiance populaire, il mit le droit en accord avec le fait en faisant décider par un référendum (dont la constitutionnalité était d'ailleurs fort contestable), que le chef de l'Etat serait désormais élu au suffrage universel direct.

Dans ces conditions, le futur Premier ministre pourrait être tenté par l'opération inverse, c'est-à-dire par une réforme constitutionnelle le faisant élire au suffrage universel direct et revenant pour le Président de la République à une élection par les notables comme en 1958.

Cette solution avait été proposée, il y a plus de vingt ans, par Maurice Duverger ; elle devrait être complétée par une réforme de l'élection de l'Assemblée nationale qui, élue le même jour que le Premier ministre devrait comprendre une majorité correspondant à celle qui a élu le Premier ministre.

Ceci est très possible en s'inspirant du régime électoral allemand.

Le territoire serait divisé en circonscriptions mais il y aurait un certain nombre de sièges supplémentaires (comme en Allemagne, le chiffre peut varier de quelques unités) afin de rétablir la représentation proportionnelle au niveau national.

Il y aurait donc dans chaque bureau de vote deux urnes ; l'une pour l'élection du député de la circonscription, l'autre pour l'élection du Premier ministre.

A la suite de l'élection du Premier ministre, les sièges nationaux seraient répartis dans l'ordre de présentation et de façon telle que le parti, ou la coalition de partis soutenant l'un ou l'autre des candidats, dispose d'un nombre de sièges proportionnel aux voix recueillies par celui-ci.

La répartition de ces sièges se ferait le jour de l'élection du Premier ministre selon trois principes : en premier lieu, compte tenu des résultats obtenus dans les circonscriptions, la représentation proportionnelle serait établie entre les partis ou coalitions de partis ayant soutenu un candidat aux fonctions de Premier ministre lors du scrutin qui a vu son élection et cela en fonction des voix obtenues par chaque candidat (entre les deux tours on pourrait admettre qu'un accord de désistement permette à un parti de participer à la coalition qui soutient un candidat et de participer à la répartition des sièges ; toutefois, pour éviter le « monnayage » de certains désistements il serait bon de prévoir que ne seraient admis à cette répartition que les partis ayant soutenu un candidat qui aurait recueilli au moins 5 % des voix) ; en second lieu, entre les partis qui ont soutenu un même candidat la répartition se ferait en rétablissant la représentation proportionnelle en fonction des voix obtenues par les candidats de circonscriptions lors du premier tour de scrutin (en cas de scrutin majoritaire à deux tours) ; en troisième lieu, à l'intérieur d'un même parti la répartition se ferait en fonction des candidats non élus dans les circonscriptions mais ayant obtenu le plus fort pourcentage de voix au premier tour.

Ainsi, d'une part, le Premier ministre sera sûr de disposer d'une majorité à l'Assemblée nationale et, d'autre part, chaque parti aura une représentation correspondant aux voix obtenues par ses candidats.

Au total, il y aurait ainsi à l'Assemblée nationale une majorité de députés correspondant à la majorité qui a choisi le Premier ministre, celui-ci pourrait donc disposer pendant cinq ans d'une majorité lui permettant de faire appliquer le programme en vue duquel il aura été élu.

Cette solution présente de nombreux avantages :

a) Le détenteur de la réalité du pouvoir aurait, comme dans une monarchie, quelqu'un au-dessus de lui ; il risquerait alors beaucoup moins de se laisser entraîner par un trop grand attachement au pouvoir, par l'égarément que donne la magistrature suprême jointe à la détention de tous les leviers de commande, par l'isolement qui menace toujours celui qui occupe une telle fonction ou simplement par la maladie ; des événements récents, en France comme aux Etats-Unis, révèlent la réalité de ce genre de péril.

Un exemple tiré de l'expérience de la IV^e République montre les avantages d'un tel système : le chef de gouvernement avait la disposition des fonds secrets, mais chaque mois il devait rendre compte de leur utilisation au chef de l'Etat en montrant les reçus ; certes celui-ci ne vérifiait pas mais la simple possibilité d'un tel contrôle suffisait à empêcher le chef du gouvernement d'utiliser, en masse considérable, les fonds secrets en faveur de son seul parti.

b) Les risques de conflit dans l'Etat seraient considérablement réduits, comme en Angleterre ou en Allemagne fédérale ; le Premier ministre dispose à l'Assemblée nationale d'une majorité qui devrait normalement lui rester fidèle pendant les cinq années de mandat ; le Président de la République élu par les notables n'a pas l'audience populaire nécessaire pour s'opposer à un Premier ministre appuyé par une majorité parlementaire, tous deux provenant du suffrage universel direct.

c) Le gouvernement dispose de toute la durée de la législature (en principe cinq ans) pour appliquer un programme qui aura été, par hypothèse, approuvé par le verdict populaire.

Certes en cours de mandat une crise peut surgir, la majorité peut éclater mais, dans ce cas, si le Premier ministre ne peut plus disposer d'une majorité à l'Assemblée nationale, la dissolution de celle-ci s'impose ; elle entraîne la réélection simultanée du Premier ministre et de l'Assemblée ; or, cette réélection dans les conditions précitées dégage nécessairement une nouvelle majorité.

Il est bien évident que cette convergence entre l'Assemblée nationale et le Premier ministre (convergence qui se constate aujourd'hui dans la plupart des régimes parlementaires) donne au Premier ministre une autorité considérable. C'est pourquoi des contrepois sont indispensables.

Gilles MASSON. — L'élection du Premier ministre et non du Président de la République au suffrage universel ne serait pas en soi un progrès démocratique. C'est considérer qu'il faut que le chef de l'Exécutif, Président ou Premier ministre, émane personnellement du suffrage universel, donc contre l'Assemblée nationale. C'est cela qui est contestable. L'élection du Président n'a été jusqu'ici qu'un alibi pour renforcer l'autoritarisme du pouvoir et accroître son irresponsabilité. La même tendance dangereuse pour l'indépendance nationale se dessine avec l'élection du Parlement européen. Il ne s'agit pas de contester le suffrage universel, qui est essentiel, mais de voir que le type d'élection le plus démocratique peut aussi être utilisé dans un sens plébiscitaire contre le peuple.

Que le Premier ministre soit issu des partis de la majorité élue à la proportionnelle doit suffire à assurer la continuité de son action tout en évitant le pouvoir personnel. Le gouvernement doit disposer des moyens de conduire sa politique et en être responsable devant l'Assemblée nationale.

Il faut assurer la stabilité des institutions. Les Français ne veulent plus connaître les errements et les médiocrités de la III^e et de la IV^e République. Ces changements fréquents de gouvernement correspondaient à une étape différente du capitalisme. Aujourd'hui le capitalisme monopoliste d'Etat impose un pouvoir unique, coupé du peuple et qui n'est donc que formellement stable. La seule stabilité concevable ne peut être fondée que sur la démocratie, la confiance de la grande majorité de la population dans la majorité parlementaire et le gouvernement qui en émane. Cette union doit s'appuyer sur un contrat clair, un programme commun. Toute autre solution substituée au combat pour l'union des techniques qui éloignent de la compréhension des problèmes.

3. SIMULTANÉITÉ DES MANDATS ET REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ?

Une formule moins ambitieuse consisterait à réduire les risques d'affrontements entre le Président et l'Assemblée.

- *Faut-il rapprocher la durée des mandats parlementaire et présidentiel, voire instaurer la simultanété des élections ?*
- *L'adoption d'un mode de scrutin proportionnel est-elle souhaitable ?*

Jean-Claude COLLIARD. — Rapprocher la durée des mandats parlementaire et présidentiel est certainement une bonne chose : la France est parmi les pays qui connaissent le mandat le plus long pour l'Assemblée législative et surtout celui dans lequel le titulaire réel du pouvoir exécutif est investi pour la plus longue durée. Tous les principaux acteurs de la vie politique ont proclamé leur souhait de voir le mandat présidentiel réduit à cinq ans. Il n'y a donc aucune raison, au moins avouable, de retarder une réforme sur laquelle un large consensus doit pouvoir être trouvé. Que le peuple soit amené à juger ceux qui le représentent ou le gouvernement le plus souvent possible est fort souhaitable et, à cet égard, cinq ans constituent déjà un délai assez long. Ceci dit on ne peut être que beaucoup plus sceptique sur la simultanété des élections : c'est possible en théorie mais cela suppose une dissolution automatique en cas de décès ou démission du Président comme une démission automatique de sa part en cas de dissolution ; sans cela en effet tout accident de parcours fait perdre la simultanété ; mais avec cela on transforme tout accident de ce genre en crise majeure. Et surtout pourquoi cette simultanété ? Pour être sûr d'avoir la même majorité dans les deux élections ? Certes on augmente ainsi les chances mais sans aucune certitude : rien n'interdit de penser qu'un certain nombre d'électeurs vote différemment et en cas de deux coalitions bord à bord, avec près de 50 % chacune, cela peut suffire à créer la contradiction. De plus si 50 % de voix suffisent à un Président pour être élu, rien ne garantit qu'avec ces mêmes 50 % ceux qui le soutiennent obtiennent une majorité parlementaire. Il faudrait, pour en avoir la certitude, un système électoral d'une rigueur absolue.

En tout état de cause, dans la situation actuelle de la France, le scrutin proportionnel paraît envisageable. Le principal reproche qui lui est fait est d'empêcher la formation de majorités : or la bipolarisation actuelle, que le scrutin présidentiel suffirait probablement à maintenir, lui enlève cet inconvénient. Ne demeure en ce cas que l'avantage essentiel de la justice électorale ; ceci dit si l'autre élément de bipolarisation, l'élection présidentielle, cède lui aussi, il y a lieu de craindre que les partis se divisent à nouveau et que par là l'instabilité ministérielle se trouve réintroduite. C'est dire que le choix d'un système électoral est moins une affaire de grands principes, toujours quelque peu intéressés, que de conjoncture.

Jacques FAUVET — Rapprocher la durée des mandats parlementaire et présidentiel ou instaurer la simultanéité des élections implique évidemment la suppression du droit de dissolution ou bien alors il faudrait que le Président donne sa démission le jour même où l'Assemblée serait dissoute. Le vide politique ainsi créé serait d'autant plus redoutable que, par hypothèse, cette double décision serait la conséquence d'une crise grave. En outre, la simultanéité des élections, étant donné la différence tant de la nature des fonctions que du mode de scrutin, n'implique nullement que le pays choisirait un Président et une majorité de la même tendance.

L'adoption de la représentation proportionnelle est souhaitable et en tout cas moins dangereuse dans la mesure où le chef réel de l'Exécutif est élu au suffrage universel. Elle est souhaitable puisqu'elle donne une image plus authentique du pays et qu'elle peut offrir d'autre part des majorités alternatives. Elle est moins dangereuse dans la mesure où le pouvoir de décision n'appartient pas à l'Assemblée mais au Président de la République élu au suffrage universel.

Jean FOYER. — Le rapprochement de la durée des mandats ne serait pas une mesure heureuse. Le Président incarne mieux et garantit mieux la continuité de l'Etat lorsque son mandat s'étend sur deux législatures. La simultanéité des élections du Président et de l'Assemblée n'est pas une garantie de « monocolorisme ». Les Etats-Unis l'ont démontré à plusieurs reprises.

Quant au scrutin proportionnel, je ne vois pas bien en quelle mesure il répondrait à votre question. Parce que l'Assemblée nécessairement divisée opposerait plus difficilement un front uni au Président ?

Grande erreur, les assemblées élues à la représentation proportionnelle sont incapables de s'unir pour construire, mais tout à fait capables de le faire pour détruire. Toute l'histoire de la IV^e République en est la preuve.

Benoît JEANNEAU. — Je ne crois pas qu'on puisse, par des moyens institutionnels, supprimer les risques de divergence entre le chef de l'Etat et le Parlement dès lors qu'ils sont tous deux élus au suffrage universel.

Aucun système de simultanéité, aussi bien réglé soit-il, n'éliminera complètement l'éventualité d'un décalage entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. L'expérience des Etats-Unis est là pour en témoigner.

C'est pourquoi il me paraît vain de chercher à obtenir artificiellement du régime présidentiel une concordance entre les pouvoirs qui n'est pas dans sa nature. Si la France ne peut vraiment pas concevoir et ressent comme une faute contre l'esprit tout essai de collaboration entre un Exécutif et un Parlement dont les orientations se sont séparées, elle ferait mieux de revenir au régime parlementaire. Mais si elle tient à conserver l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel il faut alors qu'elle accepte et qu'elle assume le risque d'une tension entre les pouvoirs.

Ce qui ne signifie pas qu'on doive se détourner des aménagements susceptibles de réduire les occasions de conflits et de ce point de vue un alignement de la durée du mandat présidentiel sur celle du mandat parlementaire, voire une meilleure synchronisation entre élections présidentielles et législatives, ne sont pas à dédaigner.

Mais c'est surtout à créer les conditions d'une certaine coopération entre les pouvoirs en cas de renversement de la majorité parlementaire qu'il faut s'employer. Et l'adoption de la représentation proportionnelle nous paraît le moyen le plus approprié pour y parvenir.

La seule manière, en effet, d'éviter que les oscillations de l'opinion publique ne débouchent sur un affrontement inextricable entre le chef de l'Etat et le Parlement consiste à assouplir les rapports entre les différentes formations politiques. Or le scrutin majoritaire à deux

tours appliqué pour les élections législatives ne fait que renforcer le clivage né de la compétition présidentielle et empêche le chef de l'Etat de se dégager suffisamment du camp qui l'a porté au pouvoir.

En rendant les partis plus indépendants les uns des autres, la représentation proportionnelle briserait ce processus, atténuerait la coupure des blocs en présence et finirait par modifier l'enjeu lui-même des élections législatives. Et c'est dans ce contexte transformé que le Président pourrait alors, en s'appuyant plus fréquemment sur des majorités alternatives, se préparer aux évolutions du corps électoral et sans renoncer à toute influence trouver, le moment venu, un terrain d'entente avec une opposition moins monolithique.

Si l'on ajoute à cela qu'en régime présidentiel l'instabilité ministérielle ne constitue plus le danger majeur et qu'il devient urgent, après bientôt vingt ans d'un recrutement arrondissementier, d'arracher les députés à la gestion de leurs circonscriptions pour les ramener à leur rôle de législateurs, le moment nous paraît venu, dans l'intérêt du Parlement comme de la fonction présidentielle, de retourner à la représentation proportionnelle.

Au reste M. Valéry Giscard d'Estaing ne se débattrait pas aujourd'hui dans l'impasse que l'on sait s'il avait, conformément à son programme, fait modifier le système électoral au lendemain de son accession à l'Elysée et au besoin grâce aux votes d'une partie de l'opposition. Car il serait placé ainsi en position de durer en même temps qu'il aurait assuré l'avenir des institutions.

François LUCHAIRE. — Ramener à cinq ans la durée du mandat du Président de la République, le faire élire en même temps que l'Assemblée nationale et utiliser le référendum en cas de conflits ne constituent pas non plus une bonne solution :

a) Ses protagonistes espèrent que le Président de la République jouant le rôle de « locomotive », la majorité présidentielle et la majorité parlementaire seraient identiques ; rien n'est moins certain : le peuple français peut être séduit par un homme et en même temps par un programme différents ; bien des électeurs peuvent vouloir compenser leur vote en faveur de l'un par un vote en faveur de l'autre ; enfin le report des voix ne s'effectue pas de la même manière dans une élection présidentielle et dans une élection législative, chacun sait par exemple qu'un candidat socialiste a pu faire le plein des voix de gauche et certaines voix du centre tandis que

dans une circonscription le candidat communiste à l'Assemblée nationale, lorsqu'il arrive en tête au premier tour, n'obtient pas le même succès.

b) En cas de divergence, donc très possible entre un Président et une Assemblée élus le même jour, comment interpréter la volonté populaire et savoir quelle est la politique voulue par le suffrage universel ?

Gilles MASSON. — Le rôle actuel du Président est antidémocratique. Il outrepassé ses pouvoirs constitutionnels. Pour qu'il n'y ait pas d'affrontement avec l'Assemblée, la fonction du Président doit être strictement celle d'un arbitre, sans qu'il puisse s'opposer à la réalisation du contrat de législature. Il faut mettre un terme à l'exercice du pouvoir personnel. Cette réforme fondamentale peut être complétée par le rapprochement de la durée des mandats parlementaire et présidentiel. C'est souhaitable mais non la simultanéité, car les deux élections législative et présidentielle sont très différentes et la simultanéité pourrait être source de confusion.

Infiniment importante pour la démocratie serait l'instauration d'un scrutin proportionnel pour toutes les élections. Le scrutin uninominal actuel multiplie les injustices au niveau du découpage des circonscriptions, de la pondération différente des voix des électeurs, de la représentation déformée des courants politiques. Un député communiste ou réformateur représente près de trois fois plus de suffrages qu'un député RI ou RPR. Les assemblées sont les images déformées de la réalité nationale.

La proportionnelle intégrale, sans prime majoritaire, garantit au contraire la liberté de choix des électeurs, fonde le débat sur des programmes politiques et non des conflits de personnalités. Elle assure la représentation équitable des courants politiques dans les assemblées. Chaque suffrage sert effectivement à élire un député. Chaque élu représente le même nombre de voix que n'importe quel autre. La proportionnelle constitue une garantie à l'égard des minorités. Elle permet sans trucage de dégager une majorité stable représentant vraiment la volonté populaire.

4. RÉFÉRENDUM D'ARBITRAGE OU DISSOLUTION-DÉMISSION ?

Pour une autre conception, l'intervention du peuple devrait être imposée au Président comme à l'Assemblée.

— *Que penseriez-vous d'un référendum d'arbitrage ?*

— *Préféreriez-vous le retour simultané du Président et des députés devant les électeurs ?*

Jean-Claude COLLIARD. — C'est une conception évidemment tentante sur le plan des principes mais dont la solution paraît difficile à mettre en œuvre.

Tout d'abord le référendum d'arbitrage, s'il vise à demander au peuple de décider dès qu'il y a conflit entre le Président et la majorité parlementaire, risque de se révéler d'un emploi par trop fréquent. Peut-être alors la bonne solution est-elle de demander au peuple de trancher, sitôt le blocage constaté, une fois pour toutes en lui posant la question suivante : « Souhaitez-vous que jusqu'à la fin du mandat (présidentiel ou parlementaire, suivant l'élection la plus ancienne) ce soit le Président de la République que vous avez désigné ou le Premier ministre issu de la majorité parlementaire que vous avez élue qui détermine et conduise la politique de la nation ? »

Le retour simultané du Président et des députés devant les électeurs est envisageable en théorie : on retombe sur les incertitudes de la simultanéité évoquées plus haut, et il n'est pas forcé qu'en sorte une solution claire. Si l'on veut aller dans cette voie peut-être faut-il regarder du côté de l'Autriche et de l'Islande qui toutes deux pratiquent aussi l'élection au suffrage universel du Président de la République. L'article 11 de la Constitution islandaise et l'article 60 de la Constitution autrichienne prévoient une possibilité de révocation du Président de la République à la suite d'un référendum organisé à la demande d'une majorité qualifiée du Parlement. Si le référendum est positif le Président est remplacé, mais s'il est négatif l'Assemblée qui s'est opposée à lui est automatiquement dissoute.

Donc en principe le conflit est tranché, encore évidemment que le peuple puisse ne pas se prononcer de la même manière au référendum et à l'élection consécutive. Ceci dit il faut remarquer que les Présidents islandais et autrichien ayant un rôle fort effacé la procédure n'a jamais joué et reste largement théorique.

Jacques FAUVET. — Le référendum doit rester, en toute hypothèse, une procédure exceptionnelle. La démocratie consiste à consulter le pays dans des conditions qui garantissent la liberté des choix et à des dates régulières. Une fois que le peuple a délégué sa souveraineté soit à un Président, soit à un parti, soit à une majorité, il doit la laisser gouverner en toute liberté d'esprit sans que le peuple soit sans cesse interrogé sous forme de sondages, d'élections incessantes ou de référendums.

Un gouvernement doit gouverner en fonction de l'idée qu'il se fait du bien commun et qu'il a en principe fait approuver par le peuple. Son mandat achevé — et il doit être de la plus courte durée possible — le peuple doit librement confirmer ou non la confiance qu'il lui a faite.

Jean FOYER. — C'est effectivement le recours au peuple qui est la seule issue du conflit. Il faut retourner devant le suffrage universel et s'incliner devant la décision.

Et c'est bien ce que le constituant de 1958 a pensé. L'inspiration de l'article 11 est certaine. Mais le domaine d'application trop étroit. On a voulu en faire un référendum d'arbitrage. L'inconvénient est la lourdeur et le coût du référendum. Il est aussi que le Président mis en minorité perd son crédit beaucoup plus que les Assemblées. Le procédé n'est pas nécessairement efficace.

Quant au retour simultané du Président et des députés devant les électeurs, la question a été évoquée plus haut. Que se passera-t-il si le Président et la majorité de l'Assemblée sont l'un et l'autre réélus ? N'est-il pas dangereux en période de crise de mettre fin aux pouvoirs du Président ?

Benoît JEANNEAU. — Tout procédé quel qu'il soit consistant à imposer l'arbitrage du peuple aux deux pouvoirs en conflit nous paraît à la fois inadéquat et dangereux.

— D'abord en raison de l'automatisme du système.

A partir de quel degré de tension ou de quel écart de sièges entre la majorité et l'opposition le mécanisme se déclencherait-il ? Aucune réglementation ne semble en mesure de prévoir la variété des situations qui pourraient alors se présenter et il serait fâcheux que la rigidité des textes oblige à faire trancher prématurément un conflit que le temps aurait peut-être atténué. Une période probatoire s'imposerait dans ces conditions. Mais de quelle durée et à quel signe reconnaître son échec ? A la première ou à la seconde crise ministérielle ? Autant de questions qui donnent la mesure des difficultés de mise en œuvre d'une pareille procédure.

— Au surplus le recours à l'arbitrage populaire provoque tout un engrenage de consultations particulièrement traumatisantes.

C'est ainsi qu'en cas de référendum d'arbitrage il faut nécessairement, après la votation, organiser selon la réponse de nouvelles élections présidentielles ou législatives.

Et s'il s'agit de la révocation simultanée du Président et des députés une double consultation présidentielle et législative s'ensuit dans ce cas sans que la concordance recherchée soit absolument assurée.

Et le tout quelques semaines ou quelques mois seulement après le premier scrutin à l'origine du conflit.

La seule perspective d'un tel marathon électoral laisse rêveur.

François LUCHAIRE. — Comment le Président et l'Assemblée pourraient-ils s'entendre, puisque par hypothèse ils ont des politiques différentes ? Rien ne permet de régler leur conflit ; le recours au référendum n'arrangerait rien ; on sait en effet que lorsque le référendum engage la politique générale d'un homme ou d'un gouvernement, il permet l'addition d'oppositions différentes et il ne dégage pas de majorité positive.

Enfin, la réponse populaire repose souvent sur des motifs entièrement étrangers à la question posée.

D'ailleurs, que deviendrait la simultanéité en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ? Faudrait-il que le Président de la République démissionne également ? Ce serait grave pour l'Etat ; mais

surtout ne voulant pas se faire « hara-kiri » le chef de l'Etat éviterait toute dissolution qui est pourtant la contrepartie nécessaire de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

Gilles MASSON. — La souveraineté du peuple n'est pas une abstraction de commodité. Elle s'exerce en permanence. L'application du programme commun de gouvernement dépendra de la vigilance et de l'action des masses populaires. Les communistes et leurs partenaires de la gauche unie respecteront la décision des électeurs. C'est la pratique actuelle du régime qui crée les risques de crise constitutionnelle. Dès lors un référendum prétendument d'arbitrage serait seulement arbitraire. Si les élections législatives dégagent une majorité pour la gauche unie, le Président doit s'incliner devant le verdict du suffrage universel qui l'aura ainsi désavoué, et laisser un gouvernement de gauche et sa majorité mettre en œuvre le programme commun. Provoquer un référendum ne serait nullement un arbitrage mais la tentative provocatrice de remettre en cause, par un plébiscite, la volonté du peuple.

Supposer que le Président puisse dissoudre l'Assemblée et se représenter lui-même devant les électeurs est une hypothèse d'école. La grande bourgeoisie est par nature trop allergique à la démocratie pour prendre jamais un tel risque historique. De plus, le Président n'a pas le droit de dissoudre une Assemblée qui vient d'être élue, s'il n'est pas d'accord avec la nouvelle majorité parlementaire. En cas de désaccord, il doit jouer le jeu démocratique des institutions ou démissionner. La dissolution n'est envisageable que dans l'hypothèse d'un conflit entre le gouvernement et sa majorité, à la suite du vote d'une motion de censure, c'est-à-dire d'une crise marquant la rupture du contrat de législature. Dans ce cas, le peuple serait appelé à trancher le différend par de nouvelles élections.

CONCLUSION

Jean-Claude COLLIARD. — Mais ce serait tomber dans les illusions des tenants du parlementarisme rationalisé que de croire qu'un aménagement institutionnel, aussi raffiné soit-il, puisse résoudre un problème politique de fond. A partir du moment où il y a deux expressions différentes de la volonté populaire et deux coalitions de force équivalente, je doute qu'il y ait au risque de conflit une solution purement constitutionnelle.

Jacques FAUVET. — Pour conclure, l'alternance peut être assurée dans les moins mauvaises conditions possibles, soit par un régime présidentiel, à condition que le mandat du Président soit de quatre ou cinq ans, que la décentralisation au profit d'un petit nombre de grandes régions le décharge de nombreux pouvoirs et qu'une Cour constitutionnelle soit juge de la constitutionnalité des actes du Président de la République.

Si l'on ne veut pas recourir à cette solution, mieux vaut laisser le régime actuel évoluer en fait, en particulier vers un régime parlementaire amélioré où le gouvernement n'abuserait pas des droits que lui donne la Constitution et où il définirait et conduirait vraiment la politique de la nation. Si l'on ne veut pas s'embarrasser d'une réforme institutionnelle *a priori*, mieux vaudrait laisser le régime évoluer en fait dans ce sens-là et le consacrer le moment venu en droit.

Jean FOYER. — Vous écrivez dans votre questionnaire : « L'alternance se traduisant par le changement régulier des gouvernants à l'issue d'élections générales pose à la V^e République des problèmes bien connus. »

Que voulez-vous dire par là ?

Votre pensée est-elle que la V^e République n'aurait pas connu de changements suffisants à votre gré, à l'issue d'élections générales ? L'appréciation de la suffisance est votre affaire. Le changement dans ces occurrences était celle des électeurs. Ce sont eux qui ont refusé le changement, et c'est bien qu'il leur eût proposé le changement qu'ils ont élu l'actuel Président de la République.

Il y a, me semble-t-il, une tonalité remarquable dans votre questionnaire : l'alternance définie par le changement serait un bien en soi, un idéal désirable. Est-ce si sûr ? De grands pays ont connu les plus grandes heures de leur histoire dans la continuité. Durant combien de décennies, le prince de Bismarck a-t-il gouverné l'Allemagne ? La III^e République a-t-elle vraiment connu l'alternance entre 1876 et 1920 ? Le peuple anglais a-t-il été si heureusement inspiré lorsqu'il a remplacé Churchill par Attlee ?

Le véritable problème n'est probablement pas celui de l'alternance. Ce qui importe c'est le renouvellement progressif des têtes plutôt que le changement des politiques... qui, dans la vérité, ne changent guère et ne peuvent guère changer sans nier la nature des choses.

François LUCHAIRE. — La séparation des pouvoirs ne peut aujourd'hui avoir la même signification qu'hier : le Parlement n'est plus une Assemblée totalement séparée du gouvernement et détenant le monopole des actes généraux ; de son côté, le gouvernement doit être assuré d'une majorité parlementaire, du vote des textes (au moins dans leurs grandes lignes) et des crédits dont il a besoin pour appliquer un programme ratifié par le peuple ; il a aussi besoin d'un large pouvoir réglementaire.

Les contrepoids nécessaires à la liberté peuvent donc être recherchés ailleurs que dans une séparation entre la fonction législative et la fonction exécutive. En bref, dans un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement ainsi que de l'indépendance et des compétences du troisième pouvoir, c'est-à-dire la justice (le parquet ne doit plus dépendre du gouvernement) ; dans l'élaboration de statuts de la presse écrite et parlée et la consécration des droits de l'opposition.

L'alternance au pouvoir ne peut être examinée isolément. Il faut que ce pouvoir puisse s'exercer et que l'autorité de l'État soit admise ; or, il ne peut en être ainsi que dans la mesure où sont respectées les libertés de chaque citoyen et la volonté de toute la nation.

Gilles MASSON. — Les quatre questions posées s'appuyent peut-être sur une conception trop rigide de la séparation des pouvoirs, l'isolement de l'Exécutif à l'égard de l'Assemblée nationale qui, le régime actuel le confirme, n'est nullement la garantie d'un gouver-

nement stable réalisant une politique conforme aux intérêts de la population. C'est au contraire la collaboration des pouvoirs qui doit être développée. Des articles constitutionnels seraient bien insuffisants à en assurer la continuité, qui ne peut s'appuyer que sur la confiance active des travailleurs et du peuple. L'objectif d'une réforme des institutions, c'est de contribuer au développement sans précédent de la démocratie politique et économique et des libertés. Le dernier mot doit toujours revenir au peuple et l'alternance n'est pas une affaire de gouvernants, mais un choix populaire responsable.

JEAN-PIERRE MORELOU

« René Capitant :
Souveraineté populaire
et alternance dans la V^e République »

L'étude des sources constitutionnelles est quelquefois le seul remède aux imperfections des textes. La question de l'élection à l'Assemblée nationale d'une majorité nouvelle, opposée à la majorité précédente qui apportait son soutien au chef de l'Etat, est devenue problématique par les lacunes de la Constitution du 4 octobre 1958. Les omissions de celle-ci rendent ainsi les interprétations nécessaires. Parmi les interprétations possibles se détache singulièrement l'explication cohérente et originale de René Capitant qui, après avoir été l'un des inspirateurs des institutions de la V^e République, fut l'un de leurs plus fidèles soutiens lorsqu'elles furent mises en œuvre (1). Dès 1959, dans un article consacré aux origines de la nouvelle Constitution (2), M. Nicholas Wahl avait analysé son influence en mettant l'accent sur un aspect fondamental de la pensée de René Capitant le conduisant à considérer d'abord les régimes constitutionnels du point de vue de leur légitimité démocratique. C'est pourquoi, à l'encontre de l'interprétation dominante dans la doctrine qu'inquiètent souvent les facteurs d'irresponsabilité et de personnalisation du

(1) Une réédition des principaux écrits constitutionnels de René CAPITANT est aujourd'hui entreprise par le Centre national de la Recherche scientifique sous la direction de M. Charles EISENMANN. Elle comprendra, avec la thèse de doctorat sur *L'impératif juridique*, les principaux articles de doctrine et le très important cours de doctorat sur les *Principes du droit public*, publié par « Les Cours de Droit », de 1951 à 1957.

(2) Nicholas WAHL, Aux origines de la nouvelle Constitution, *RFSP*, mars 1959, n° 1, p. 49.

pouvoir du Président de la République, René Capitant s'est toujours attaché à proposer une solution démocratique aux difficultés que provoquait la pratique de la V^e République. Les auteurs français mettent généralement l'accent, dans une démarche classique, sur deux caractères successifs de la Constitution actuelle : celui d'un régime parlementaire à prépondérance de l'Exécutif, puis celui d'un régime de nature présidentielle. A ces qualifications rendues aléatoires par la nature incertaine du régime français, René Capitant substitue la vision globale d'institutions ayant restauré le principe de la souveraineté populaire exprimée par le suffrage universel lors des consultations électorales et référendaires. Le caractère démocratique du régime tient précisément au rôle sans précédent qu'il assigne au suffrage universel. Celui-ci ne donne pas seulement aux citoyens le pouvoir d'élire directement le Président et l'Assemblée nationale, mais il leur procure aussi le moyen d'arbitrer les conflits qui peuvent surgir entre eux à l'occasion des élections générales et des référendums. Une double responsabilité des deux principaux organes de l'Etat est ainsi engagée à l'occasion de chaque consultation :

« Le Président doit compter avec l'Assemblée nationale, devant laquelle ses ministres sont responsables et sans la confiance de laquelle il est, par suite, incapable de gouverner.

« Mais cette responsabilité indirecte du chef de l'Etat devant l'Assemblée n'est que la mise en œuvre d'une responsabilité plus haute : sa responsabilité directe devant le corps électoral. On sait, en effet, qu'à la motion de censure qui renverse les ministres, le Président peut répondre par la dissolution de l'Assemblée, qui déclenche de nouvelles élections législatives. Chacun, en 1962, a pu voir fonctionner ce mécanisme constitutionnel et chacun a compris alors que la dissolution équivalait à une voie de recours permettant au chef de l'Etat de déférer à l'arbitrage du peuple le conflit qui l'oppose à la majorité de l'Assemblée. Cet appel a naturellement un effet suspensif, en ce qui concerne la démission des ministres.

« En 1962, le suffrage universel a tranché le conflit en faveur du Président. Il a désavoué la majorité parlementaire sortante qui avait voté la motion de censure et il a renvoyé au Palais-Bourbon une majorité nouvelle avec mandat de soutenir la politique présidentielle...

« Mais l'issue du conflit ne doit pas dissimuler que le Président de la République est soumis à une responsabilité semblable. Si le verdict populaire avait été différent, et si, comme la majorité parlementaire l'escomptait, le suffrage universel avait désavoué le chef de l'Etat, celui-ci aurait été, comme son lointain prédécesseur de 1877, dans l'obligation de se soumettre ou de se démettre. Le général de Gaulle avait d'ailleurs clairement annoncé son intention de se retirer en cas de désaveu.

On peut ajouter que cette retraite eût été strictement conforme à la Constitution » (3).

Le général de Gaulle, en se démettant de ses fonctions après le référendum du 27 avril 1969, « avait l'obligation de le faire après le scrutin par lequel le peuple français lui avait retiré sa confiance » (4). Il donna le premier l'exemple de ce respect du suffrage universel ainsi entendu. Sans aucun doute, il l'eût déjà donné dès 1967 si les élections législatives lui avaient été défavorables :

« Si le Président de la République est le chef du pouvoir exécutif, c'est parce qu'il est issu du suffrage universel, source unique du pouvoir.

« S'il ne peut gouverner que par l'intermédiaire de ministres responsables devant l'Assemblée nationale, c'est parce que, dans tous ses actes, il doit être contrôlé par ces autres élus du peuple que sont les députés.

« S'il ne peut légiférer qu'avec le concours de l'Assemblée nationale, c'est encore pour que soit doublement garantie la souveraineté populaire.

« Si, en cas de conflit entre lui et la majorité parlementaire, l'arbitrage est donné au peuple, statuant par voie de référendum ou d'élections générales, c'est bien la preuve suprême que le suffrage universel, et lui seul, détient la souveraineté.

« Admettre que le chef de l'Etat pourrait légitimement se maintenir au pouvoir contre la volonté du peuple, c'est donc ruiner d'un seul coup l'édifice constitutionnel de la V^e République. C'est commettre un attentat contre le régime.

« C'est pourquoi, assurés que nous sommes d'être dans la ligne tracée par le général de Gaulle, nous disons : le peuple français a le droit de renverser le Président de la République au cours du septennat. Il a en outre le moyen d'exercer ce droit en envoyant à l'Assemblée une majorité hostile à la politique présidentielle — par exemple, une majorité dirigée par Mitterrand.

« Sans doute, en usant de ce droit, le peuple français risquerait de se perdre. Mais le droit de se sauver implique nécessairement le droit de se perdre.

« C'est la grandeur terrible de la liberté » (5).

Cette lecture de notre Constitution apporte une réponse claire et décisive — et la seule réponse possible — à la question de l'alternance dans un Etat démocratique.

(3) René CAPITANT, *Ecrits politiques*, Ed. Flammarion, 1971, pp. 24-25 (extrait de *Notre République* du 5 novembre 1965).

(4) *Ecrits politiques*, op. cit., p. 383 (extrait de *Notre République* de janvier 1970).

(5) *Ecrits politiques*, op. cit., p. 420 (extrait de *Notre République* du 25 novembre 1966).

Quelques références utiles (1971-1977)

OUVRAGES

- Gaston DEFFERRE, *Si demain la gauche...* (entretien avec Pierre Desgraupes), Ed. Robert Laffont, 1977, 286 p. V. citations et commentaires, *Le Monde*, 8-2-1977.
- Michel ROUSSELOT-PAILLEY, *L'alternance au pouvoir dans les démocraties occidentales : Allemagne (1948-1973), France (1958-1973), Italie (1948-1973)*, thèse pour le doctorat en droit, président : M. Lavroff, Université de Bordeaux I, juin 1975, 410 p. multigraph. Analyse constitutionnelle et systémique sur l'alternance et la stabilité.

REVUES

- Après-demain*, février 1973, n° 151, 40 p., dirigée par Françoise SELIGMAN, numéro spécial sur l'alternance.
- Le devenir des institutions de la V^e République en cas de victoire de la gauche en 1978, in *Echange et Projets*, 1976, n° 9, revue dirigée par Jacques DELORS.
- La gauche au pouvoir en France à l'horizon 78, in *Economia*, février 1977, six scénarios soumis à 44 personnalités, suivie d'une étude des répercussions internationales.

ARTICLES DU « MONDE »

Maurice DUVERGER

- « La loi de la majorité », 12-7-1971, contre la proportionnelle.
- « Le parachute », 6-10-1971, le Président devrait démissionner.
- « Garder la Constitution », 21-3-1972, sur le système semi-présidentiel.
- « Le respect des institutions », 13-2-1973, le Président doit accepter que la nation change d'avis.
- « Un quadrille bipolaire », 15-3-1973, sur la bipolarisation.
- « Une nouvelle base pour un socialisme démocratique », 21-6-1973.

- « Le passage au socialisme démocratique », 24-9-1974, après le Chili.
- « Les protectorats d'Europe », 3-4-1974, le contexte international.
- « Les candidats et les régimes », 21/22-4-1974, l'élection présidentielle.
- « La gauche, la droite et les risques d'explosion », 8-5-1974.
- « Le PCF et l'unité nationale », 18-5-1974, la fin du « séparatisme ».
- « Et la gauche ? », 22-5-1974, l'élection présidentielle la favorise.
- « L'autre moitié », 29-5-1974, la bipolarisation.
- « Paradoxes », 18-12-1974, positions constitutionnelles et politiques.
- « La seule voie de la gauche », 5-2-1975, pour un PCF indépendant.
- « Le marasme et l'imagination », 1-10-1975, contre la proportionnelle.
- « Se soumettre ou se démettre », 11-11-1975, la gauche et le Président.
- « Le quadrille bipolaire », 27-1-1976, majorité et opposition.
- « Les deux gros bâtons », 27-2-1976, URSS, Etats-Unis et alternance.
- « Le pouvoir modérateur », 28-5-1976, Président de droite, Premier ministre de gauche.

Jacques ROBERT

- « La gauche et les libertés », 10-7-1972.
- « L'équivoque constitutionnelle », 13-2-1973, faire élire en même temps députés et président ; v. aussi : « La logique et la morale », 28-10-1973.
- « L'impossible jumelage », 7-11-1973, séparer référendum et présidentielles.
- « La dyarchie », 3-3-1974, il faut en sortir.

Roger-Gérard SCHWARTZENBERG

- « Contre le septennat », 24-3-1971, pour un mandat de cinq ans.
- « Sur l'alternance », 29/30-10-1972, référendum et révision.
- « Réponse à B. Fessart de Foucault », 7-11-1972, référendum et révision.
- « La démocratie quinquennale », 20-9-1973, mandat présidentiel de cinq ans.
- « Radicals », 10-7-1976, 55 % en 1978 : l'objectif.
- « L'Etat bloqué », 10-9-1976, pour le pouvoir à Matignon.
- « Deux scénarios », 6-5-1976, pour un compromis ; inéligibilité d'un Président démissionnaire.
- « Le truc de 1958 », 12-5-1976, réponse à la réponse de Georges Vedel.
- « Deux mots supplémentaires », 12-5-1976, dernière réplique.

Georges VEDEL

- « La logique », 6-10-1971, primauté de la majorité présidentielle.
- « Le seul arbitre sera l'électeur », 4-8-1972, sur les révisions proposées par le programme commun.
- « Les deux Constitutions », 10-1-1973, opposition entre 1958 et 1962 dont doit surgir l'équilibre.
- « Equivoque et changeante », 25-10-1973, choisir entre la face présidentielle et la face parlementaire.
- « Le testament et l'inventaire », 20-6-1974, des institutions cassantes.

- « M. Vedel répond à M. Schwartzberg », 8-5-1976, éligibilité d'un
Président démissionnaire.
« Du côté de James Bond », 12-5-1976, réponse à la réponse.

POSITIONS DES HOMMES POLITIQUES

ARBITRE

- Etienne DAILLY : l'Assemblée nationale a le dernier mot, *JO*, 13-5-1976.
Jean LECANUET : pas d'autre arbitre que le Président, *JO*, 5-5-1976.

COMPROMIS

- Albin CHALANDON : des majorités d'idées, 20-10-1976.
Robert FABRE : le Président doit procéder aux arbitrages, 30-9-1976.
Edgar FAURE : il y a des majorités d'idées, 7-11-1973.
Léo HAMON : impossible, *Le nouveau contrat social*, 22-11-1976.
Georges MARCHAIS : le problème des ministères importants, 16-5-1974.
Mitterrand... une certaine manière d'offrir ses services ?, *L'Humanité*,
24-10-1975.
Pierre MARCILHACY : continuer avec le même Président, *JO*, 13-5-1976.
François MITTERRAND : il faudra beaucoup de sagesse, 11-5-1976.
Alain PEYREFITTE : grande ou petite alternance, *Le mal français*,
1976, p. 355.

COUP D'ÉTAT

- LIGUE COMMUNISTE : Pompidou a fait un chantage au coup d'Etat,
10-2-1974.
Alain PEYREFITTE : un putsch ? je n'exclus rien, *RTL*, 1-2-1973.

DÉMISSION PRÉSIDENTIELLE

- Jacques CHIRAC : elle semble nécessaire (implicitement), 25-1-1977.
Gaston DEFFERRE : collaborer avec le Président de la République,
9-2-1973.
Robert FABRE : le Président devra se soumettre ou se démettre, *Lui*,
5-1976.
Valéry GISCARD D'ESTAING : achever son mandat, V. POSITION
PRÉSIDENTIELLE.
Alain KRIVINE : garder Pompidou : le carcan de la gauche, 9-2-1973.
Georges MARCHAIS : le Président devra se soumettre ou se démettre,
2-5-1973.
François MITTERRAND : rien ne doit faire qu'il quitte sa fonction,
TF1, 1-8-1976.
Alain PEYREFITTE : servir de caution à ce chambardement, 4-2-1973.
Alain POHER : quoi qu'il arrive, pas de démission, 27-2-1973.
Michel ROCARD : ne laissons pas croire qu'on pourra le garder, 14-2-1973.
Jean ROYER : il est impossible que le Président reste, 8-5-1976.

DISSOLUTION

Eugène CLAUDIUS-PETIT : les Kerenski, ça existe, *JO*, 27-5-1976.

Jacques DUHAMEL : un régime plébiscitaire, *Une politique pour notre temps*, 1971.

Robert FABRE : la dissolution immédiate est inacceptable, *Lui*, 5-1976.

Pierre MESSMER : le suffrage universel trancherait, 17-2-1973.

GOUVERNEMENT

Henri CAILLAVET : François Mitterrand Premier ministre, *JO*, 5-5-1976.

Claude LABBÉ : certainement pas se soumettre, 8-5-1976.

Georges MARCHAIS : la gauche est prête à gouverner, *Radio-France*, 19-5-1975.

Pierre MESSMER : gouvernement présidentiel, *La Revue des Deux-Mondes*, 2-2-1973.

François MITTERRAND : si je suis élu Président... un Premier ministre socialiste, 18-4-1974. Législatives : la gauche doit gouverner, 3-12-1974.

Jean-Jacques SERVAN-SCHREIBER : censurer un gouvernement minoritaire, 14-1-1973.

IMPOSSIBILITÉ DE L'ALTERNANCE

Alain PEYREFITTE : avec les communistes, pas de retour, 24-10-1973,

PROGRAMME COMMUN : « la confiance sans cesse plus active... », Ed. Sociales, 1973, p. 149.

LIBERTÉS

Gaston DEFFERRE : la limitation de certaines libertés, *Le Figaro*, 19-4-1975.

LIMITES DE L'ALTERNANCE

Raymond BARRE : quelques problèmes, *Le Point*, 1-11-1976.

Robert BOULIN : avec un socialisme moderne, 17-2-1973.

Jean-Denis BREDIN : ne pas trahir la démocratie, 20-12-1972.

Valéry GISCARD D'ESTAING : avec une social-démocratie, *Europe n° 1*, 17-10-1976.

Le Parti socialiste s'est trompé d'allié, 5-1-1973.

Une même conception de l'organisation sociale, *Démocratie française*, 1976, p. 154.

Jean LECANUET : dans les limites de la politique présidentielle, *JO*, 5-5-1976.

André MALRAUX : 51 % contre 49 : une illégitimité secrète, *Le Point*, 12-11-1975.

Raymond MARCELLIN : l'alternance se fait à l'élection présidentielle, 16-2-1973.

Georges MARCHAIS : changer de politique, pas de République, 13-12-1972.

Michel PONIATOWSKI : accepter... la politique présidentielle, 14-2-1973.

MOUVEMENT POPULAIRE

- Jean-Pierre CHEVÈNEMENT : éviter le Chili ou le Portugal, 4-6-1975.
Isaac JOSHUA : l'autogestion partout, *Politique-Hebdo*, 16-10-1975.
François MITTERRAND : cette vague littérature, 4-6-1973.
Didier MOTCHANE : une articulation, le parti, 4-6-1973.
Henri WEBER : le débordement, *La V^e République à bout de souffle*, 1977, p. 142.

POSITION PRÉSIDENTIELLE

- Valéry GISCARD D'ESTAING : un seul livre, la Constitution, 24-4-1976.
Elu pour sept ans, 23-5-1976.
Garant des institutions, protecteur des libertés, 19-1-1977.
Ne pas s'opposer à la volonté démocratique, 3-2-1977.
L'intangible et l'inacceptable, 10-2-1977.
Georges POMPIDOU : la dissolution possible, 23-9-1972.
Les solutions sont souples, 23-9-1972.
L'effet de surprise ou le droit de ne pas savoir, 11-1-1973.
Ne pas renier tout ce à quoi je crois, 10-2-1973.

RÉGIME PRÉSIDENTIEL

- Marcel CHAMPEIX : une des hypothèses, Congrès, *JO*, 14-6-1976.
Gaston DEFFERRE : la logique, 3-3-1973.
André DILIGENT : le seul moyen, *Rapport au Congrès du CDS*, 22 mai 1976.
Georges DONNEZ : l'équilibre des pouvoirs, *JO*, 14-6-1976.
Max LEJEUNE : réformer à froid, *JO*, 7-10-1976.
Michel d'ORNANO : trouver une formule, 10-2-1973.
Robert FABRE : un choix doit être fait, 10-2-1973.
Laurent SALINI : collaboration, compromission, capitulation, *L'Humanité*, 7-11-1975.
Alain POHER : que mon pays choisisse, *L'Aurore*, 14-2-1973.

RELATIONS INTERNATIONALES

- Pour « l'affaire » du général Haig (l'OTAN et les partis marxistes), voir *Le Monde*, 24-2-1976 et suiv.
Pour « l'affaire » Schmidt (la France, la Grande-Bretagne et la RFA face aux crédits accordés à l'Italie en cas de participation gouvernementale des communistes), voir *Le Monde*, 18/19-7-1976 et suiv.

SUFFRAGE UNIVERSEL

- Gaston DEFFERRE : la dernière consultation prime, 9-2-1973.
Alain PEYREFITTE : le peuple juge sans appel, 24-10-1972.

Les références qui précèdent renvoient, sauf indication contraire, à la date de la publication dans le journal *Le Monde*, pour permettre de trouver les citations exactes qu'il aurait été difficile d'extraire de leur contexte.

Recherches complémentaires

Indépendamment des lacunes inévitables dans le cadre limité d'une revue, le droit constitutionnel, même complété par la science politique, ne pouvait prétendre épuiser la question. Chaque thème étudié par *POUVOIRS* mérite donc des recherches relevant d'autres disciplines. Nous nous proposons d'indiquer quelques-uns des points extérieurs à notre domaine mais susceptibles de retenir l'attention et de susciter des travaux.

● *L'alternance et l'environnement international :*

- La guerre froide et le refus de l'alternance.
- Les Etats-Unis et l'alternance en Europe du Sud.
- La Communauté européenne et la transition au socialisme.

● *Histoire et alternance :*

- Rome et la succession des gouvernants.
- L'alternance sous la Monarchie.
- Les phénomènes révolutionnaires et l'alternance.
- Le XIX^e siècle en France ou l'alternance des régimes (1789-1875).

● *Evolution économique et alternance politique :*

- Alternance et lutte des classes.
- De l'instabilité à l'alternance : modernisation politique et développement économique.
- Personnel politique, classes dirigeantes et alternance.

● *L'administration et l'alternance :*

- L'administration au pouvoir ou l'alternance limitée.
- Haute fonction publique, loyalisme et politisation.

Etc.

CHRONIQUE VERS L'ALTERNANCE

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL*

1977

(17 janvier - 15 mai 1977)

ALTERNANCE

— « Tant qu'il estime que les choses fondamentales ne sont pas en danger », un Président de la République peut demeurer à son poste avec une majorité différente de celle qui l'a élu, a déclaré M. M. Debré qui a cependant envisagé qu'un Président ayant pris « une part active dans la campagne électorale » et désavoué par le suffrage universel, soit amené à se retirer (*Le Monde*, 15 février 1977).

Evoquant l'éventualité d'une victoire de la gauche, M. Jacques Chirac considère qu'il y aura « forcément un mouvement (...) qui manifesterait très clairement l'impossibilité pour le chef de l'Etat de rester aux affaires (...) J'ai toujours pensé que, si nous perdions, M. Giscard d'Estaing serait le dernier Président de la V^e République » (*ibid.*, 5 avril 1977).

ÉLECTIONS

— *Elections municipales.* Les élections municipales des 13 et 20 mars ont enregistré une victoire spectaculaire de l'Union de la gauche, qui gère désormais deux tiers des villes de 30 000 habitants et plus. Toutefois, la majorité conserve, entre autres : Lyon, Toulouse, Nice, Strasbourg, Bordeaux et Nancy. Qui plus est, elle conserve Paris, avec M. Jacques Chirac (*Le Monde*, 15 et 22 mars et 2 avril 1977).

* Depuis le premier numéro de *Pouvoirs* (« L'alternance » paru en mai 1977 et ici réédité), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL publient dans chaque numéro une chronique constitutionnelle française. Le montage qui suit reprend les passages de cette chronique concernant l'alternance au sens large (1977-1981) et s'achève par l'élection de François Mitterrand le 10 mai 1981.

— *Second tour des élections municipales dans les villes de plus de 30 000 habitants.* La loi n° 76-665 du 19 juillet 1976 qui modifie l'article L 264 du Code électoral prévoyant que seules les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits (au lieu de 10 % précédemment) peuvent se maintenir au second tour, précise que dans le cas où une seule liste remplit cette condition, la liste venant immédiatement après peut se maintenir ; si aucune liste n'a obtenu 12,5 %, les deux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages peuvent se maintenir. Mais la loi est muette sur la situation créée par le retrait d'une liste. Le problème s'est présenté à Paris (6^e et 14^e secteurs) et dans quatre secteurs de Marseille ; dans un cas, deux listes de la majorité, dans l'autre deux listes de gauche pouvaient seules se maintenir, et, par le jeu des désistements, il ne restait plus alors qu'une seule liste au second tour dans chacune de ces circonscriptions. Saisis par les listes arrivées en troisième position, les tribunaux administratifs de Paris et de Marseille ont adopté des interprétations contradictoires. Le TA de Marseille, a tenu compte du désistement pour autoriser l'inscription des listes arrivées en troisième position tandis que celui de Paris a rejeté leur demande le 18 mars (*Le Monde*, 20-21 mars 1977).

Quoique rigoureuse, cette dernière solution paraît conforme aux travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1976. Un article additionnel avait en effet été introduit au Sénat à l'initiative de M. Schiele, afin de préciser que deux listes au moins pourraient se présenter au second tour, dans l'hypothèse du retrait d'une des deux listes autorisées à se maintenir (*Débats*, S., 1976, p. 2326) ; mais la Commission mixte paritaire écarta cette disposition en raison des « difficultés d'application » qui « risqueraient d'apparaître » (rapport de M. Fanton, *Débats AN*, 1976, p. 5232). Le législateur a donc explicitement entendu exclure la prise en considération des retraits dans la détermination des listes qui peuvent se maintenir au second tour et il n'est pas possible d'appliquer une solution inspirée de celle qu'a retenue pour l'élection présidentielle l'article 7 de la Constitution.

— *Financement des campagnes électorales.* Au lendemain de l'adoption, en Espagne, d'un mode de financement *public* des élections nationales, la France est pratiquement la dernière démocratie occidentale à pratiquer le méprisable système « D ». Sous ce rapport, il y a lieu de viser une proposition de loi déposée au Sénat par M. Pierre Marcilhacy (n° 214), tendant à assurer un contrôle *minimum* par les citoyens des dépenses électorales exposées par les candidats.

PREMIER MINISTRE

— Le Premier ministre s'est affirmé à plusieurs reprises « chef de la majorité parlementaire ». M. Barre s'est déclaré, à ce titre, « appelé à prendre la tête de la campagne nationale en vue des élections de 1978 » (*Le Monde*, 11 février 1977). Au président du groupe RPR, M. Labbé, qui avait conclu son intervention le 26 avril par ces mots : « Nous adopterons les mesures que vous nous proposerez sans avoir le sentiment d'accorder à votre gouvernement une confiance que seule une action animée d'un tout autre souffle politique pourrait nous conduire à vous donner » (Débats AN, p. 2138), M. Barre répliqua le 28 : « Comment voulez-vous que le gouvernement puisse jouer son rôle et conduire les affaires si la confiance qu'on lui accorde est à l'avance découpée en rondelles ? » (Débats AN, p. 2279).

Rappelant que G. Pompidou avait mené les batailles électorales de la majorité de 1962 à 1968, M. Giscard d'Estaing est revenu peu après sur ce thème : « La majorité n'est pas un parti, c'est un ensemble et c'est autour de la politique du gouvernement que la consultation s'organise par la force des choses. Le leader de la campagne majoritaire sera donc M. Raymond Barre » (Interview à *L'Express*, 9 mai 1977).

M. Chirac, qui venait d'annoncer à Montbéliard qu'il prenait la tête de la campagne de la majorité, a répondu en rappelant l'intention du chef de l'Etat de rester à son poste en cas de victoire de l'opposition : « Il en a le droit et la légitimité. Mais il a renoncé de ce fait à investir des candidats. Le général de Gaulle et Georges Pompidou pouvaient le faire, puisqu'ils liaient leur destin à celui des candidats qui s'étaient engagés à les soutenir. Voter pour ceux-ci, c'était voter pour eux. En conséquence, si le Président de la République ne peut pas donner d'investiture, le Premier ministre ne peut pas en donner non plus, puisqu'il ne tient sa légitimité que de la délégation du Président. Celui-ci ne peut pas déléguer un pouvoir auquel il a renoncé » (*Le Monde*, 17 mai 1977).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Le Président de la République ne s'effacera pas en cas de difficultés.* Aux « Dossiers de l'écran », le 1^{er} février 1977, M. Giscard d'Estaing a estimé « tout à fait invraisemblable que la Constitution puisse être modifiée » en cas de succès de l'opposition aux prochaines élections : « Donc je garderai mes pouvoirs. Il est important pour la

sécurité de la France, pour les libertés des Français, pour la vie constitutionnelle, de savoir qu'ils n'ont pas un Président de la République qui, en cas de difficultés ou de tensions politiques, tout à coup s'efface. Il est au contraire essentiel de savoir que j'accomplirai mon mandat présidentiel pour la durée où il m'a été confié. »

« Il sera tenu compte de la volonté démocratique des Français », a ajouté le chef de l'Etat au cours de cette émission. « Comment en sera-t-il tenu compte ? Cela dépendra de la manière dont cette volonté se sera exprimée » (*Le Monde*, 3 février 1977). M. Giscard d'Estaing est revenu sur ce thème dans son discours de Ploërmel le 8 février, puis dans son allocution télévisée du 28 mars en précisant aussitôt qu'il n'avait pas l'intention de demeurer passif : « Bien entendu, je dirai, le moment venu, où est le bon choix pour la France... Investi d'un rôle constitutionnel, il va de soi que je tiendrai compte de la volonté des Français, démocratiquement exprimée, de construire leur avenir comme ils l'entendent. Mais qu'on ne compte pas sur moi pour taire mes convictions, pour renoncer à défendre les idées sur lesquelles les Français m'ont élu ou pour leur laisser croire qu'ils peuvent, sans danger, se jeter dans l'aventure ou désorganiser leur économie sans en payer chèrement, et chacun, le prix » (*ibid.*, 10 février 1977).

« Nous savons tous que les prochaines élections nationales engageront l'avenir du pays, non pas pour quelques mois, comme certains l'imaginent, mais pour une longue période. Ce choix vous devez le faire dans la clarté... Ce choix vous appartiendra et il sera respecté » (*ibid.*, 30 mars 1977).

Le chef de l'Etat l'a répété dans son entretien télévisé du 29 avril : « Le Président de la République, dans nos institutions (...) ce n'est pas un chef de parti ou de clan, c'est quelqu'un qui assume les responsabilités de la vie nationale à l'extérieur et à l'intérieur... Mais le moment venu, je l'ai toujours dit, je ferai connaître ce que j'appelle le bon choix pour la France, c'est-à-dire les conséquences sur la vie de la France et des Français de leur choix en 1978. Je le ferai sans équivoque, mais je le ferai dans l'exercice de mes fonctions de Président de la République, c'est-à-dire compte tenu d'un certain nombre de disciplines auxquelles je suis tenu » (*Le Monde*, 2 mai 1977).

M. Michel Debré écrit dans sa « Lettre » de mai : « En se déclarant prêt à accueillir une nouvelle majorité, le Président de la République interprète correctement la Constitution. Est-ce utile de le dire ? Est-il utile de laisser entendre qu'on espère quelque chose dans cette direction-là ? Le silence, au minimum, serait préférable. Mais si tel est son désir pour demain, un certain effacement serait nécessaire aujourd'hui pour laisser à

un gouvernement de combat les mains libres avant de commander l'événement...

« Le mandat du Président français est de sept ans, et cette durée même ne lui permet pas d'être à lui tout seul l'Exécutif... En dehors de circonstances exceptionnelles, donc d'une durée limitée, c'est à mon sens une déviation dangereuse que de faire du gouvernement un gouvernement présidentiel ; le Premier ministre n'est pas un directeur supérieur de cabinet ; les ministres ne sont pas de hauts fonctionnaires sans initiative ; s'orienter dans cette voie aboutit à un insuffisant commandement de l'administration et une insuffisante orientation de la majorité parlementaire, c'est-à-dire à une défaillance de la machinerie profonde de l'Etat républicain. »

(15 mai - 15 septembre 1977)

PARTIS ET GROUPES

A la suite du congrès de Fréjus (19 mai), décidant la transformation de la Fédération nationale des Républicains indépendants en *Parti républicain*, le groupe républicain indépendant à l'Assemblée nationale a pris le titre de *Groupe républicain* (JO, Lois et décrets du 26 mai 1977, p. 2974). Toutefois, l'association conserve l'ancienne appellation à côté du nouveau titre : « Parti républicain et républicain indépendant » (JO du 4 juin).

— Le mouvement des sociaux libéraux, créé par M. Olivier Stirn, le 10 février 1977, a fusionné avec le Parti radical (*Le Monde*, 21 juillet).

PREMIER MINISTRE

— *Chef de la majorité*. « Je n'ai pas l'intention pour le moment de m'occuper des arrangements électoraux et des problèmes d'investiture qui ne sont que des problèmes d'état-major, mais il est normal que je participe, en tant que Premier ministre, à la campagne électorale... Je conduirai le débat électoral qu'on le veuille ou non, car je suis, en tant que Premier ministre, le chef de la majorité parlementaire et je ne suis pas au même niveau qu'un quelconque chef de formation politique », a déclaré M. Barre le 3 juin, répondant aux propos tenus le même jour par M. Chirac qui se prononçait pour un « pacte majoritaire » et avait ajouté : « Cet accord conclu, je n'attacherai, pour ma part, aucune importance à des querelles consistant à savoir qui possède le titre de chef de la majorité (...). Laissons les

titres de fantaisie, les marquis de Carrabas ou les grands Mammouchi aux contes de fées et à la comédie... » (*Le Monde*, 5 juin).

Le Premier ministre est effectivement resté en dehors des réunions des dirigeants des partis de la majorité tenues à l'initiative de M. Chirac à partir du 19 juillet, après que le Président de la République se fut résigné à cette procédure non sans affirmer toutefois que « ce travail préparatoire réalisé, il appartiendra au Premier ministre, dont c'est le rôle naturel, de déterminer avec les chefs de ces formations les conditions dans lesquelles la majorité présentera ses candidats ainsi que les objectifs d'action qui seront présentés au pays en mars 1978 » (discours de Carpentras, 8 juillet).

Les problèmes électoraux ne concernent pas le Premier ministre a confirmé M. Barre le 26 juillet. « Ce dont le Premier ministre a la responsabilité, c'est la responsabilité de la cohésion de la majorité, c'est-à-dire qu'il doit s'efforcer de jouer un rôle conciliateur » (*Le Monde*, 28 juillet).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Alternance.* « Un Président de la République, élu pour sept ans, chargé d'assurer la continuité de l'Etat, ne doit pas interrompre ses fonctions en raison des résultats d'une élection qui s'applique à d'autres qu'à lui. Je ne désertai pas la fonction que j'exerce » (Entretien de M. Giscard d'Estaing avec les quotidiens régionaux, *Le Monde*, 22 mai).

— *Rôle du Chef de l'Etat.* « Le Président de la République n'est pas un chef de parti. Mais il a la première responsabilité politique de la France ; cette responsabilité, je l'exercerai. D'abord, aujourd'hui, par une solennelle mise en garde. On a pu lire, dans une publication récente du Parti communiste, ce que devraient devenir nos institutions dans l'hypothèse d'une victoire de l'opposition. La Constitution de la France a été ratifiée par le peuple français ; elle ne sera pas modifiée par des rédacteurs de brochures. Je veillerai, en toutes circonstances, à ce que la Constitution de la France soit respectée. Je ferai, s'il le faut, appel à tous les démocrates, et on verra s'il existe dans notre pays républicain, des amateurs de coup d'Etat » (v. *Constitution de 1958*).

« Et puis, comme je l'ai annoncé, j'indiquerai le bon choix pour la France. Je m'expliquerai dans le cadre de mes fonctions et sous une forme qu'il m'appartient seul de déterminer, mais j'entends placer les Françaises et les Français devant toutes les conséquences

de leur choix. Mon rôle sera de veiller à la hauteur du débat. Ce sera aussi de faire connaître, sans équivoque, l'intérêt national de la France » (discours de Carpentras, 8 juillet).

RÉFÉRENDUM

— M. Mitterrand a évoqué la possibilité d'un référendum sur l'armement nucléaire dans un entretien accordé à des quotidiens régionaux (*Le Monde*, 27 juillet). Interrogé à nouveau le premier secrétaire du Parti socialiste semblait estimer qu'une telle consultation impliquerait une révision de la Constitution (*Le Monde*, 28 juillet), mais il nuancait ensuite son propos : « La Constitution n'oppose pas d'obstacle insurmontable » (*Le Monde*, 9 août).

Dans l'état actuel des textes, l'article 11 n'admet le recours au référendum que pour autoriser la ratification d'un traité (Hypothèse d'un accord de désarmement envisagé par M. Charles Hernu, *Le Monde*, 11 août), ou pour l'adoption d'un projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics : il s'agirait dans ce cas de l'organisation de la défense et des pouvoirs du chef de l'Etat en matière d'engagement de la force stratégique fixés par le décret du 14 janvier 1964 (ce décret, intéressant les principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense nationale, est d'ailleurs intervenu dans un domaine que l'article 34 réserve au législateur. Cf. R. Drago, *AJDA*, 1964, 87).

(15 septembre - 15 novembre 1977)

PARTIS POLITIQUES

— *Pouvoir d'Etat*. Analysant les motifs de la rupture de l'union de la gauche intervenue le 23 septembre, M. Mitterrand a indiqué, le 6 novembre, que le débat essentiel ne portait pas sur le nombre des entreprises à nationaliser mais sur le « partage du pouvoir d'Etat ». Il a évoqué « l'étrange sollicitation qui nous a été faite de répartir déjà les portefeuilles ministériels en découpant les structures actuelles afin de réserver au ps, d'un côté, la police, tandis que l'on gardait la gestion du pays, afin de réserver aux socialistes, en ce qui concerne les finances, la charge de l'impôt, tandis que l'on prenait la charge de la distribution... » (*Le Monde*, 8 novembre). V. le démenti du bureau politique du PCF le lendemain, le document publié par *L'Unité* et les commentaires du *Monde* (12 novembre).

PREMIER MINISTRE

— *Rôle électoral.* M. Raymond Barre a déclaré à Lyon le 17 octobre : « Je conduirai la campagne comme chef de Gouvernement. Ce serait un suicide que de croire qu'il pourrait y avoir une campagne indépendante de toute référence au Président de la République, qui est la clé de voûte de nos institutions, et au Gouvernement, qui a la lourde charge de conduire les affaires du pays » (*Le Monde*, 19 octobre).

1978

(16 novembre 1977 - 15 février 1978)

ALTERNANCE

— *Rôle du Président de la République.* Parmi les éléments qui ont contribué à la manifestation du désaccord à gauche, M. Giscard d'Estaing retient « l'affirmation répétée par le Président de la République qu'il continuerait à assurer ses fonctions quelle que soit l'issue des élections législatives ». Cette affirmation, « conforme à l'esprit des institutions, invitait intentionnellement les partenaires à s'interroger sur la durée et la solidarité de leur action en commun, puisque resterait à la tête de l'Etat un personnage doté des pouvoirs permettant à l'opinion de se prononcer sur la poursuite de l'expérience... » (Préface à la réédition de *Démocratie française*).

— *Le Président de la République n'a pas les moyens de s'opposer au Programme commun si la gauche gagne.* « Parmi mes responsabilités, j'ai celle de (...) mettre en garde les citoyens contre tout choix qui rendrait difficile la conduite des affaires de la France (...) Je vous ai parlé du Programme commun en 1974 pendant la campagne présidentielle et vous m'avez donné raison. Mon jugement n'a pas changé et il n'est pas lié aux prochaines élections... Vous pouvez choisir l'application du Programme commun. C'est votre droit. Mais, si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait dans la Constitution les moyens de s'y opposer » (Discours de Verdun-sur-le-Doubs, 27-1-1978, *Le Monde*, 29-1).

— *Relance de la controverse sur l'alternance.* « Si vous croyez qu'en 1978 vous éviterez une difficulté entre le Président de la République et l'Assemblée nationale, et, pour cela, si vous êtes tenté de refuser votre vote aux candidats de la gauche, dites-vous bien que vos institutions vous condamnent, un jour ou l'autre, à vous trouver dans cette situation. Sans quoi, il n'y a plus de démocratie française, puisque c'est le refus de l'alternance », a déclaré Mitterrand le 30-1-1978.

M. Barre a estimé le lendemain ces déclarations « d'une extrême gravité, car elles montrent que dans un pays comme la France il y a des partis (...) qui veulent, à chaque consultation électorale pour le renouvellement de l'Assemblée nationale, mettre en question les institutions (...). Pour appliquer leur Programme commuu, dont le Président de la République a dit qu'il conduira la France à la catastrophe et à la ruine, il faudra bien qu'ils se débarrassent d'un témoin... ».

M. Mitterrand a répondu : « Rien dans les propos d'hier n'autorise personne à prétendre que j'aurais affirmé l'incompatibilité de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République avec une majorité de gauche... Je n'ai pas l'intention d'entrer dans la provocation. Il y a une faille constitutionnelle que chacun connaît, mais il n'y a pas de décret qui impose au peuple d'avoir un Président de la République et une Assemblée nationale conservateurs. Aucune entrave ne peut être imposée à notre peuple. (...) j'ai toujours dit que cette difficulté constitutionnelle devra être surmontée en faisant confiance à la sagesse et au sens des responsables politiques » (*Le Monde*, 2-2).

PREMIER MINISTRE

— *Préparation des élections.* M. Barre a précisé à propos des réunions des dirigeants PR, CDS et radicaux pour arrêter les candidatures uniques de ce qui est devenu l'Union pour la Démocratie française (UDF) le 1^{er}-2 : « Je n'ai pas rendu d'arbitrages. J'ai dit depuis le début que, dans un système de pluralisme, il n'y avait pas d'arbitrages proprement dits à rendre. Trois formations m'ont demandé de s'entretenir avec moi sur un certain nombre de problèmes. Je le fais volontiers et honni soit qui mal y pense » (*Le Monde*, 13-1). Faisant allusion à ces réunions, qui se tenaient dans le pavillon de musique du parc de Matignon, M. Chirac, président du RPR a déclaré le 19-1 : « Moi, je n'organise pas de réunion dans le fond de mon jardin. Je n'ai pas de pavillon de musique, ce qui ne me permet pas d'organiser des coups fourrés pour ensuite accuser les autres d'être des diviseurs... » (*Le Monde*, 20-1).

Le fond du parc de l'hôtel Matignon occupe décidément une place importante dans les négociations électorales : entre les deux tours des élections législatives de mars 1973, M. Lecanuet avait rendu visite à M. Messmer en empruntant la porte, discrète, de la rue de Babylone.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Le chef de l'Etat, gardien des institutions.* « Nos institutions répondent aux exigences de la démocratie, aux nécessités contemporaines et à notre caractère national. Conformément aux devoirs de ma fonction, j'assurerai leur maintien dans toutes les circonstances. C'est la première de mes responsabilités », a déclaré M. Giscard d'Estaing lors du dîner offert

le 20-12 au bureau de l'Assemblée et aux présidents des commissions et des groupes.

— *Le Président n'est plus un arbitre.* M. Mitterrand a déclaré à la veille du discours de Verdun-sur-le-Doubs : « S'il y a un bon choix, il y en a donc un mauvais. Donc, en prenant parti, le Président de la République n'est plus un arbitre, il n'est plus celui qui équilibre les choses. On ne peut pas être arbitre sur le terrain et capitaine d'une équipe » (*Le Monde*, 28-1).

— *Le chef de l'Etat n'est pas un spectateur muet : le bon choix.* « Certains ont voulu dénier au Président de la République le droit de s'exprimer. Curieuse République que celle qui serait présidée par un muet ! (...) Le Président de la République n'est pas un partisan. Il n'est pas un chef de parti. Mais il ne peut pas rester non plus indifférent au sort de la France. Son rôle c'est la défense des intérêts supérieurs de la nation. La durée de son mandat est plus longue que celle des députés. Ainsi la Constitution a voulu que chaque Président assiste nécessairement à des élections législatives et si elle l'a doté de responsabilités aussi grandes ce n'est pas pour rester un spectateur muet (...) Que penseraient et que diraient les Français si dans cette circonstance leur Président se taisait ? Ils penseraient qu'il manque de courage en n'assurant pas toutes ses responsabilités, et ils auraient raison. Mais le Président de la République n'est pas non plus l'agent électoral de quelque parti que ce soit... le Président n'appartient pas au jeu des partis. Il doit regarder plus haut et plus loin » (discours de Verdun-sur-le-Doubs du 27-1, *Le Monde*, 29-1).

(16 février - 15 mai 1978)

ÉLECTIONS DES 12 ET 19 MARS 1978

Inscrits	35 204 152
Votants	29 141 979
Abstentions	6 062 173 (17,22 %)
Suffrages exprimés	28 560 243

<i>Partis</i>	<i>Voix</i>	<i>%</i>	<i>Sièges</i>
Extrême-gauche	953 088	3,33	
PCF	5 870 402	20,55	86
Parti socialiste	6 451 151	22,58	103
Mouvement des radicaux de gauche	603 932	2,11	10
RPR	6 462 462	22,62	148
UDF	6 128 849	21,45	137
Majorité présidentielle	684 985	2,39	4
Ecologistes	621 100	2,14	
Divers	793 274	2,77	2

En retenant la notion de *tour décisif*, c'est-à-dire en additionnant les suffrages obtenus par les diverses formations dans les 68 circonscriptions dont le siège a été pourvu au premier tour et ceux du second tour dans les 423 circonscriptions restant en ballottage, les résultats ont été les suivants, selon le ministre de l'Intérieur : majorité, 14 756 857 ; opposition, 13 858 859 (*Le Monde* du 23 mars).

— *La bipolarisation du second tour.* Sur les 423 ballottages, on comptait 409 « duels » majorité-opposition (contre 360 duels pour 430 sièges le 11 mars 1973).

Selon une statistique publiée dans *Le Monde* (30 avril 1978) par R. Barrillon, la proportion de tels duels au second tour, qui mesure la bipolarisation, a évolué de la manière suivante : 1962 : 60,43 % ; 1967 : 84,17 % ; 1968 : 85,12 % ; 1973 : 83,72 % ; 1978 : 96,45 %.

Il y avait d'autre part un affrontement entre candidats majoritaires dans 5 circonscriptions, et seulement une élection triangulaire (Finistère (5^e)) alors qu'on en comptait 67 le 11 mars 1973.

Enfin, la règle des 12,50 % combinée avec le jeu des désistements a laissé un candidat unique dans 8 circonscriptions (*Le Monde*, 16 mars).

OPPOSITION

— *Une cohabitation raisonnable.* Dans son allocution du 22 mars, le Président de la République, constatant que « les Français rejettent la division excessive du pays », a précisé : « *Cette division n'est pas ce qu'on appelle d'habitude la coupure de la France en deux, car toute démocratie est normalement coupée en deux par son vote. Ce qui est regrettable, c'est l'état des rapports entre la majorité et l'opposition... Il est temps d'en venir à ce que j'appellerai une cohabitation raisonnable.* »

Toutefois, compte tenu des réserves du RPR (« Lorsque j'entends parler de statut de l'opposition, je suis tenté de dire : d'abord un statut de la majorité », M. Debré, *Le Monde* du 30), le chef de l'Etat a fait une mise au point au Conseil des Ministres du 29 : *La recherche d'une cohabitation raisonnable entre la majorité et l'opposition doit être conduite sans compromettre l'unité et la solidarité indispensables de la majorité.* »

— *Les leaders de l'opposition à l'Elysée.* MM. Mitterrand, Marchais et Fabre, invités par le chef de l'Etat, l'ont rencontré successivement les 28 et 30 mars. Seul M. Fabre, président du MRC, avait auparavant été reçu à l'Elysée, sur sa demande, le 16 septembre 1975, après que M. Marchais, secrétaire général du PCF eut décliné un an plus tôt

l'invitation publiquement lancée par M. Giscard d'Estaing le 24 octobre 1974.

— *Un statut de l'opposition ?* M. Giscard d'Estaing a souvent présenté la révision de l'article 61 (saisine du Conseil constitutionnel) et l'organisation des questions au Gouvernement, qu'il avait suggérées dans son message du 30 mai 1974, comme les éléments d'un statut de l'opposition. Pour sa part, M. Mitterrand a mentionné le 28 mars, à sa sortie de l'Élysée, « *un statut équitable de l'information, notamment par le droit de réponse des partis de l'opposition aux déclarations présidentielles et gouvernementales* », « *l'exercice réel du contrôle parlementaire, notamment par le rôle dévolu aux grandes commissions et une plus juste répartition des responsabilités en leur sein* », et enfin la représentation proportionnelle et le financement des partis (*Le Monde* du 30).

Le premier secrétaire du PS, qui est revenu sur ces thèmes à l'Assemblée, le 19 avril, pour constater « l'écart entre les intentions affirmées par le chef de l'État et la réalité consentie par les partis de la majorité », a affirmé à ce propos : *Nous n'avons pas besoin d'un statut de l'opposition que nous refuserions. Nous avons besoin... d'un statut de la démocratie* (Débats AN, p. 1229).

— *La place de l'opposition dans les commissions.* Le RPR, qui refusait l'attribution de deux présidences de commissions à l'opposition, acceptait que l'UDF abandonnât à celle-ci l'une des présidences qui lui revenaient, mais le groupe socialiste a rejeté cette proposition en exigeant une répartition *proportionnelle*. Pour le même motif, les députés socialistes et communistes n'ont pas participé à l'élection des bureaux des commissions (*Le Monde* du 7 avril).

La controverse a rebondi pour les rapports budgétaires. Si la Commission des Finances a désigné 21 rapporteurs spéciaux de l'opposition sur un total de 55 (contre 20 dans la précédente législature), les députés socialistes ont quitté la séance de la Commission de la Défense après s'être vu refuser tout rapport par la majorité (*Le Monde* du 28 avril).

— *Un député socialiste à la délégation française à l'ONU.* En revanche, les groupes de l'opposition ont accepté de se rendre à l'Élysée pour s'entretenir avec le chef de l'État des problèmes du désarmement et M. J.-P. Cot, député socialiste de la Savoie a été désigné pour faire partie de la délégation qui accompagnera M. Giscard d'Estaing à New York (*Le Monde*, 4 mai).

Il faut mentionner également la nomination comme conseiller

d'Etat, au tour extérieur, d'une personnalité socialiste. M. G. Jaquet, qui était délégué permanent auprès du premier secrétaire du PS, par le décret du 9 mai (JO, p. 2019).

PREMIER MINISTRE

— *Chef de la majorité.* M. R. Barre, qui a accepté d'utiliser une partie du temps d'antenne du Parti républicain dans la campagne officielle (*Le Monde* du 22 février), a indiqué que, si la création de l'UDF lui paraissait nécessaire, il ne lui appartenait pas de prendre la tête d'une des tendances de la majorité qui avait soutenu le Gouvernement. La campagne qu'il mène, a-t-il ajouté, « c'est la campagne du Premier ministre. Je le fais sans appartenir à un parti. Je vais prêcher l'entente de la majorité... » (*Le Monde* du 23 février). M. Barre répondait à ce propos à une question sur des affiches *Barre confiance* qui personnalisait de manière inhabituelle la campagne du Premier ministre.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Intervention dans la campagne électorale.* Le chef de l'Etat est intervenu à deux reprises à la télévision, le 26 février à l'occasion d'une interview à Brégançon, pour souhaiter que « le tumulte électoral ne détourne pas les Françaises et les Français de l'essentiel », puis le 11 mars, à 20 h, de la mairie de Chanonat (Puy-de-Dôme). S'exprimant après la clôture de la campagne officielle M. Giscard d'Estaing a rappelé « les données du bon choix pour la France » qu'il avait exposées le 27 janvier à Verdun-sur-le-Doubs et le triple enjeu des élections : le Gouvernement, l'économie, et la situation internationale de la France.

« *Il faut donner à la France une majorité capable de gouverner pendant plusieurs années... Aucune des quatre grandes formations qui se présentent ne réunira — et de loin — suffisamment de voix pour pouvoir constituer seule un gouvernement stable. Vous devez donc raisonner en termes d'alliances. Vous avez droit à une réponse claire à deux questions :*

« — *Avec quels partenaires chacune de ces formations politiques s'engage-t-elle à gouverner durablement et dans une entente sincère ?*

« — *Quel programme d'action cette alliance se propose-t-elle d'appliquer ?*

« La réponse à ces deux questions, réponse que vous n'avez pas obtenue avant le premier tour du scrutin, sera par la force des choses l'élément essentiel de votre décision le 19 mars. Car il faut que vous sachiez par qui et vers quoi la France sera gouvernée.

« ... Je m'adresse à ceux qui hésitent, à ceux qui ne sont pas encore décidés et qui voudraient être sûrs de bien choisir. J'ai le devoir de vous prévenir, de manière que vous ne puissiez pas dire, plus tard, que vous avez été trompés.

« ... Je ne vous ai pas parlé un langage partisan, mais le langage du bon sens. Votre choix, comme je vous l'ai dit, sera respecté, avec toutes les conséquences qu'il entraîne. C'est la règle démocratique, mais c'est aussi la mesure de votre immense responsabilité... Je suis sûr que vous trouverez (...), dans votre réflexion et dans votre intelligence, la réponse au bon choix pour la France. »

Cette intervention s'inscrit dans « une tradition bien établie sous la V^e République » comme le rappelait P. Viansson-Ponté (*Le Monde* du 12 mars) : le général de Gaulle avait pris la parole pendant la campagne, le 7 novembre 1962 avant le premier tour ; puis, en 1967, le 9 février avant l'ouverture de la campagne, et le 4 mars à la veille du scrutin du premier tour : en 1968, le 29 juin à la veille du second tour ; G. Pompidou était également intervenu le 10 mars 1973 à la veille du scrutin de ballottage. L'allocution du 11 mars 1978 se distingue cependant de ces précédents par l'affirmation explicite que la décision du suffrage universel serait respectée par le chef de l'Etat.

— *Les leçons du scrutin.* Le Président de la République a déclaré à la télévision le 22 mars :

« Une élection, ce n'est pas uniquement le moyen de choisir entre des candidats. C'est aussi une circonstance dans laquelle le pays tout entier exprime un message à ses dirigeants, et ce message doit être entendu, quel que soit le résultat des élections. »

Au lendemain des élections municipales de 1977, le chef de l'Etat avait également déclaré le 28 mars : « Vous venez d'élire vos conseils municipaux. En même temps vous avez envoyé un message à ceux qui vous gouvernent. Ce message, je l'ai reçu. Voici comment je le comprends » (Discours et déclaration du Président de la République, *Doc. fr.*, 1977, n^o 3).

« ... Quant à la participation à l'action gouvernementale et parlementaire, je souhaite qu'elle puisse s'élargir (...). Cela ne se fera pas tout de suite, car les plaies sont trop vives. Mais je donnerai au prochain gouvernement la mission de préparer la voie d'une large union nationale.

« Je ne pratiquerai pas le débauchage, qui consiste à « piquer » ici ou là des membres de partis politiques. Le débauchage est à la fois indigne et inefficace. Mais il existe des choix de personnes qui peuvent symboliser l'ouverture.

« ... Pour compléter le message exprimé par les Français, je procéderai, à partir de demain, à de larges entretiens avec des personnalités des organisations syndicales et professionnelles, auxquelles je poserai la simple question suivante : Quels sont, à votre avis, les problèmes que la France doit résoudre par priorité ?

« Après ces entretiens, politiques et économiques, un nouveau gouvernement sera formé. »

(16 mai - 15 août 1978)

OPPOSITION

— *Droit de réponse.* Dans sa réunion de presse du 14 juin, le chef de l'Etat a indiqué son intention d'introduire une pratique inspirée de celle qui fonctionne en Grande-Bretagne : lorsque le Premier ministre ou un membre du Gouvernement s'adresse au pays par les grands médias en vertu de la faculté que lui donnent les textes (notamment les communications du Gouvernement à la télévision), et que le sujet ne fait pas l'objet en même temps d'un débat au Parlement, l'opposition pourra disposer, sur les mêmes médias et à la même heure, d'un temps de réponse égal, à répartir par le Conseil d'administration entre les différentes formations : cette réponse sera ensuite suivie d'un débat paritaire sur le même sujet entre représentants de l'opposition et de la majorité ou du Gouvernement.

Avant d'être consignée dans les cahiers des charges des sociétés issues de la loi du 7-8-1974, cette procédure doit faire l'objet d'une expérience sur les trois chaînes de télévision à la rentrée, a déclaré M. Lecat, ministre de la Culture et de la Communication (*Le Monde*, 11-8) qui a précisé qu'elle serait applicable aux seules *communications* du Gouvernement et non aux interviews.

— *Entretiens avec le Président de la République.* MM. Mitterrand et Defferre, président du groupe socialiste, ont été invités à l'Elysée le 5 juillet pour s'entretenir avec le chef de l'Etat de la conférence des pays industriels prévue à Bonn. Le premier secrétaire du PS a déclaré à l'issue de cet entretien que son parti n'avait aucune objection à de telles rencontres et qu'il jugeait « cette méthode bonne, à partir du moment où il ne pourrait y avoir aucune confusion entre les décisions du chef de l'Etat, la politique de sa majorité et les objectifs du Parti socialiste » (*Le Monde*, 7-7).

En revanche, M. Ballanger, président du groupe communiste, qui a été

reçu ensuite (M. Marchais étant absent), a considéré l'entrevue « comme purement formelle » (*ibid.*).

— *La mission de M. Robert Fabre.* Les radicaux de gauche n'avaient pas été conviés à l'Elysée le 5-7, mais le chef de l'Etat avait précédemment reçu M. Maurice Faure, président d'honneur du MRC, le 20-6 et il a proposé le 4-8 à M. R. Fabre, ancien président du MRC, la mission d'étudier les problèmes du chômage, de l'emploi et de l'équilibre entre les régions. Le député de l'Aveyron a accepté en précisant que « cette mission de réflexion et de propositions » ne relevait pas de la procédure des parlementaires en mission et qu'elle lui était confiée à titre personnel (*Le Monde*, 6-8). Interrogé par M. Paul Duraffour (MRC, app. ps), le Premier ministre a indiqué que la définition de cette mission sera effectuée en liaison avec les membres du Gouvernement compétent (Débats AN, p. 4539).

PARLEMENTAIRES

— *Cumul des mandats.* Dans sa réunion de presse du 14-6, le Président de la République a souhaité que le Premier ministre s'entretienne avec les leaders de l'opposition du problème du cumul des mandats avant d'élaborer un projet qui pourrait limiter ce cumul, par exemple, « à deux mandats nationaux » (ce qui laisse de côté le mandat au Parlement européen). Cette suggestion a été accueillie favorablement par M. Mitterrand (*Le Monde*, 30-6) mais repoussée par le PCF ainsi d'ailleurs que par le RPR (*ibid.*).

Le projet de règlement intérieur du ps prévoit d'ailleurs qu'au 1^{er}-7-1980 aucun élu socialiste ne pourra détenir plus de deux mandats parmi les suivants : député, sénateur, conseiller général, maire d'une commune de plus de 1 000 habitants, conseiller de Paris (*Le poing et la rose*, août 1978).

— *Régime des suppléants.* Dans cette même réunion de presse le chef de l'Etat a indiqué que la question d'une révision restait posée car le système en vigueur « nous prive de la possibilité d'utiliser, au Gouvernement, les aptitudes d'un certain nombre d'élus, et notamment d'un certain nombre de sénateurs » en raison de la durée du mandat de ceux-ci.

On sait qu'une tentative de révision de l'art. 25 n'avait pas été menée à son terme en octobre 1974, la majorité requise des trois cinquièmes risquant de ne pas être obtenue au Congrès. Une proposition de loi organique fut déclarée non conforme par le cc le 5-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 185).

PARTIS

— *Financement.* « Je pense que le moment est venu pour le Gouvernement de proposer un mode régulier de financement des partis politiques », a déclaré le chef de l'Etat dans sa conférence de presse du 14-6, ajoutant :

« Je n'ignore pas les difficultés du sujet. Quels partis ? Comment répartir les ressources ? Mais l'on peut penser à quelques formules simples. La seule façon de le faire, c'est de partir des résultats du suffrage universel, exprimé à l'occasion de l'élection à l'AN. »

Ces ressources devraient être affectées au fonctionnement administratif des partis, sous le contrôle de magistrats de la Cour des Comptes.

La suggestion de M. Giscard d'Estaing avait déjà été formulée lors de sa réunion de presse du 25-7-1974 et avait donné lieu à un Conseil restreint le 13-6-1975, mais, selon André Campana (*L'argent secret*, 1977, p. 22), les projets auraient échoué sur la question du Parti communiste.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Durée du mandat.* Dans une interview, M. Giscard d'Estaing s'est prononcé le 14-7 en faveur du maintien du septennat, considérant la durée comme un facteur essentiel dans l'action politique telle que doit la conduire le chef de l'Etat : « Pour la France, telle que je la vois maintenant..., une durée brève pour un mandat présidentiel, ce serait lui rendre un mauvais service » (*Le Monde*, 16-7).

« Mon principe de base, c'est de gouverner avec la majorité, mais c'est de gouverner pour tous. On gouverne avec la majorité, puisque c'est elle qui apporte ses suffrages et son soutien dans les grandes décisions et dans les grands débats, mais on cherche une solution aux problèmes de la collectivité tout entière » (réunion de presse du 14-6).

(15 août - 15 novembre 1978)

OPPOSITION

— *Droit de réponse.* La première application de la procédure prévue par le chef de l'Etat (cette *Chronique*, 1978, n° 7, p. 177) a suivi la déclaration du ministre du Travail et de la Participation présentant sur Antenne 2, le 6 septembre, les mesures décidées par le Conseil des Ministres pour lutter contre le chômage. MM. Mitterrand (ps) et Fiterman (PCF) sont ainsi intervenus sur la même chaîne, le 8, puis un débat avec la participation de toutes les formations représentées à l'Assemblée a été programmé le 11. Il a donné lieu à un incident : le PCF ayant choisi comme porte-parole Mme Rolande Perlican, candidate à l'élection partielle de Paris du 24, la direction d'Antenne 2 la récusa pour ne pas rompre l'égalité entre les candidats à cette élection et M. Juquin, désigné à sa place, quitta l'émission après avoir protesté contre une telle « censure » (*Le Monde*, 13-9 et 14-9, avec la lettre de M. Marchais au directeur de l'information d'Antenne 2).

— *Délégation aux Nations Unies*. Ainsi qu'il était prévu (cette *Chronique*, 1978, n° 6, p. 208), la délégation française à la session de l'ONU comprend trois parlementaires socialistes (*Le Monde*, 22-9). En revanche, les groupes communistes, refusant « de servir de caution à la politique étrangère giscardienne », ont décliné la proposition qui leur était faite.

— *Entretien avec le Premier ministre*. Conformément à la mission dont il avait été chargé par le Président de la République (cette *Chronique*, 1978, n° 7, p. 178-179), M. Barre a invité les principales formations à Maignon pour recueillir leurs avis sur le *financement des partis*, le *cumul des mandats* et le *mode de scrutin* (v. ces rubriques).

Le PCF a refusé de participer à « une fausse concertation » (*Le Monde*, 14-10) ; en revanche, les représentants du MRG et du PS ont rencontré M. Barre respectivement les 31-10 et 7-11 : les premiers entendent mettre à l'épreuve la volonté d'ouverture du Gouvernement en lui présentant sept autres mesures pour améliorer les rapports entre la majorité et l'opposition (*Le Monde*, 2-11) : les seconds, qui souhaitent l'extension du droit de réponse aux interventions électorales du chef de l'Etat, ont prévenu que le PS n'acceptera pas de servir de « roue de secours » pour l'adoption de certains projets en cas de défection du RPR (*Le Monde*, 11-9).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— En application de l'article 49, al. 2, de la Constitution, une motion de censure relative à la politique économique du Gouvernement a été déposée par les députés socialistes, le 2 octobre (Débats AN, p. 5425). Repoussée le 4, jour anniversaire de la V^e République (*ibid.*, p. 5584), la majorité requise (246 voix) n'étant pas atteinte (199), sa discussion a permis à M. François Mitterrand d'ironiser d'une part, sur « les deux motions de censure... : l'une à l'air libre..., l'autre différente qui s'exprimera dans l'air confiné des palais officiels », faisant allusion à la mise en garde solennelle adressée par le groupe RPR au Gouvernement (*Le Monde*, 4/5-10) et, d'autre part, de souligner la réalité *présidentialiste* du régime en mettant en cause directement le chef de l'Etat : « *Le Président de la République inspire, ordonne, décide, tranche. D'où la difficulté que l'on a lorsqu'on s'adresse à un Premier ministre qui ressemble de plus en plus au premier des ministres de Louis-Philippe... ou de Louis-Napoléon Bonaparte, fonction tampon, qui joue... le rôle de ce personnage indispensable... à tout individu, à tout groupe humain désireux de faire porter à d'autres la responsabilité de ses actes, bref bouc émissaire* » (Débats, p. 5548). De là à songer au *ministre de la parole* du Second Empire, la tentation est grande (v. *Président de la République et Session parlementaire*).

1979

(16 novembre 1978 - 15 février 1979)

MAJORITÉ

— *Le président du RPR écrit au Premier ministre.* A la suite de « l'appel de Cochin » lancé le 6-12 par M. Chirac, la « trêve » à laquelle les parlementaires RPR avaient été conviés le 10-10 paraissait remise en cause ; toutefois M. Chirac écrivit parallèlement au président du groupe à l'AN, qu'il appartenait « naturellement » à celui-ci de se déterminer mais que la position arrêtée en octobre demeurerait à ses yeux valables. Dans une lettre adressée le 19-12 au Premier ministre, le président du RPR, tout en confirmant les « réserves » que lui inspire la politique économique et sociale, précise que son parti « ne prendra pas l'initiative de mettre en cause l'existence du Gouvernement » sur la politique européenne, la nation devant se prononcer expressément à l'occasion des élections du 10-6-1979.

PREMIER MINISTRE

— « *Le poste le plus exposé* ». Citant le général de Gaulle, M. Raymond Barre a indiqué dans sa conférence de presse du 28-11 qu'il faut que « le Premier ministre dure et endure. Par principe et par nécessité, le moment vient où il doit être relevé de ses fonctions » ... « Ce qui est indispensable, a-t-il ajouté, c'est l'homogénéité de l'exécutif. Il faut qu'il y ait entre le Président de la République et le Premier ministre un accord intellectuel d'ensemble... S'il n'y a pas une convergence sur les objectifs à poursuivre, l'attelage ne peut pas tenir longtemps. Car le Premier ministre n'est pas purement et simplement un exécutant... Je suis convaincu que dans la V^e République, un Premier ministre ne peut pas et n'a pas le droit de jouer une partie qui soit partisane ou personnelle. Dans nos institutions, ce poste est le plus exposé. C'est pour cela qu'il demande le plus d'abnégation » (*Le Matin*, 29-11).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Rôle.* M. Giscard d'Estaing a eu l'occasion, lors de sa conférence de presse à la Maison de Radio-France, le 21-11, de confirmer l'orthodoxie de ses propos antérieurs concernant la position présidentielle au regard de la durée et des partis.

Sur l'importance de la durée, le chef de l'Etat a bien répudié le projet initial d'une réduction du septennat (cette *Chronique*, n° 7, p. 180) : son rôle, a-t-il affirmé, « est de se préoccuper de la durée et de ce qu'il adviendra de la France. Le Président de la République est celui qui veille sur le pont du navire ».

Interrogé sur les dissensions de la majorité, il a déclaré : « Il y a deux grandes formations représentées à l'AN, et je les juge, comme Président de la République, au travers du rôle qu'elles jouent dans les institutions — c'est-à-dire au Parlement — par leurs votes. J'observe que, depuis les élections, ces deux formations ont voté régulièrement, d'abord le soutien au Gouvernement de M. Raymond Barre, et ensuite l'adoption des grands thèmes qui ont été proposés, jusqu'à, il y a quelques jours, le budget... Le Président de la République ne s'occupe pas des déclarations des partis. Il s'occupe de la vie institutionnelle de la France. »

(16 février - 15 mai 1979)

ÉLECTIONS

— *Elections cantonales.* 1 847 cantons en métropole et outre-mer ont été renouvelés les 18 et 25 mars (*Le Monde*, 20, 27 et 30-3). Au-delà d'une forte participation (65,4 % au premier tour), plusieurs confirmations s'imposent : la progression du PS (+ 154 sièges), l'implantation de l'UDF, la stylisation du jeu politique, en dépit des tensions internes à chaque famille politique. Tandis que la majorité perdait 6 présidences de conseils généraux, et que 33 sénateurs y étaient élus ou réélus, les 7 membres du Gouvernement en lice obtenaient un mandat.

D'un point de vue latéral, il y a lieu de relever que l'arrêté du 22-2-1979 (*JO*, p. 476) retire des pièces d'identité susceptibles d'être présentées par les électeurs au moment du vote, la *carte orange*, à la demande du Conseil constitutionnel, précise le *Bulletin d'information du ministère de l'intérieur* (n° 156, 8-3). *Lapsus calami* ou ignorance du chroniqueur ? La question mérite d'être posée.

OPPOSITION

— Les dirigeants des partis d'opposition ont été invités par le chef de l'Etat qui souhaitait les informer de ses entretiens avec M. Brejnev.

M. Mitterrand, premier secrétaire du PS, accompagné de M. Jospin, secrétaire national chargé des relations internationales s'est rendu à l'Elysée (*Le Monde*, 5-5), mais M. Marchais, secrétaire général du PC, a refusé une invitation « qui ne vise qu'à donner le change » (*ibid.*, 29-4). Sur les rencontres précédentes, v. cette *Chronique*, n° 6, p. 207 et n° 7, p. 177.

Commentant cette entrevue, le Président de la République a déclaré : « L'opposition fait partie de la vie nationale, et nous ne serions pas dans un régime démocratique s'il n'y avait pas d'opposition » (*Le Monde*, 6-5).

PARTIS POLITIQUES

— *Rôle constitutionnel*. A l'occasion de la demande de session extraordinaire le Président de la République a exposé à plusieurs reprises sa conception du rôle des partis, dans sa déclaration télévisée du 7-3, dans sa lettre au président de l'AN (v. *Session extraordinaire*) et dans une interview à *France-soir* (22-3).

Deux niveaux doivent, selon lui, être distingués :

- celui des *institutions*, où il ne connaît que l'expression parlementaire des partis, c'est-à-dire les *groupes*. C'est pourquoi il reçoit les présidents des groupes de la majorité dont l'entente est nécessaire au bon fonctionnement des institutions : un « déjeuner de travail » a réuni à l'Élysée, « autour du Premier ministre », les présidents des groupes de la majorité à l'AN et au Sénat pour préparer la session (*Le Monde*, 29-3) ;
- celui des partis dont le rôle concerne l'*expression du suffrage universel* ; l'élection de l'Assemblée européenne, le 10-6, en sera une manifestation et dans cette perspective il recevra le 20-3 M. Chirac, président du RPR, et M. Lecanuet, président de l'UDF (v. *Le Monde*, 22-4).

Bien que cette distinction se fonde sur les termes de l'art. 4 de la Constitution (« les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage »), plus restrictifs que les dispositions analogues de la Loi fondamentale de la RFA (ils « concourent à la formation de la volonté politique du peuple », art. 21), et surtout de la Constitution italienne (les citoyens s'associent en partis « pour concourir... à déterminer la politique nationale », art. 49), elle a été contestée notamment par M. Mitterrand (Débats AN, 1979, p. 1549) et par la *Lettre de la Nation* (v. *Le Monde*, 14-3).

— *Partis et groupes*. La distinction a été appliquée à nouveau après le voyage présidentiel en URSS. Le chef de l'État ayant « souhaité informer personnellement » les formations politiques des résultats de ses entretiens avec M. Brejnev, les présidents des *groupes parlementaires* de la majorité ont été conviés à l'Élysée le 3-5, tandis que

pour l'opposition, c'étaient les dirigeants des *partis* qui ont été invités le même jour (*Le Monde*, 29-4).

On remarquera que la distinction a écarté M. Chirac, président du RPR, mais que M. Lecanuet, président de l'UDF, a été reçu le même jour au titre de la commission des affaires étrangères qu'il préside, en compagnie de son homologue de l'Assemblée, M. Couve de Murville.

— *Financement*. Chargé par le chef de l'Etat de préparer des propositions à ce sujet (cette *Chronique*, n° 7, p. 179), le Premier ministre a exposé ses conclusions dans une lettre aux présidents des groupes : participation de l'Etat aux dépenses de *fonctionnement* des formations ayant au moins 15 élus (effectif minimum d'un groupe au Sénat), dont l'utilisation serait contrôlée par une commission indépendante composée de magistrats. Un projet devrait venir en discussion à l'automne (*Le Monde*, 5-5).

(16 mai - 15 août 1979)

OPPOSITION

— *Droit de réponse*. La seconde application du droit de réponse inauguré en septembre 1978 (cette *Chronique*, n° 8, p. 202) a eu lieu le 20-6 à Antenne 2 après les déclarations de M. Giraud sur l'énergie.

— *Rapports avec le chef de l'Etat*. M. Marchais ayant écrit au chef de l'Etat à la veille de son voyage à Athènes pour lui reprocher d'aller « signer le traité d'adhésion de la Grèce au Marché commun... sans la moindre consultation des citoyens français et de leurs élus », M. Giscard d'Estaing a répondu au secrétaire général du PCF que « la méconnaissance que traduit cette lettre des règles constitutionnelles qui fixent la responsabilité des institutions de la République en matière d'accords internationaux me surprend », précisant qu'il se rendait à Athènes comme président en exercice du Conseil européen et que le Parlement serait appelé à se prononcer avant que le Président de la République ne ratifie l'accord d'adhésion (*Le Monde*, 30-5).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Rapports avec les partis*. Dans la seconde émission « Une heure avec le Président de la République », le 19-6, M. Giscard d'Estaing a déclaré qu'il se placerait du point de vue de sa fonction pour répondre à une ques-

tion sur les conséquences du recul du RPR à l'élection européenne : « La caractéristique du RPR c'est d'avoir été associé depuis l'origine à la mise en place et ensuite à la défense, lorsqu'elles étaient menacées, des institutions de la V^e République... Le trait dominant pour le RPR c'est son attachement, son identification aux institutions de la V^e République. C'est pourquoi, a-t-il ajouté, je souhaite que le RPR reprenne ce rôle de soutien de nos institutions, car s'il le fait, d'une part il fera apparaître dans notre vie nationale son utilité et, d'autre part, je pense qu'il retrouvera une grande partie de son audience. »

— *Candidature*. Interrogé à la fin de la même émission sur sa candidature à la prochaine élection présidentielle, le chef de l'Etat a déclaré qu'il ne répondrait plus à cette question avant 1981 en expliquant pourquoi elle ne devait pas être posée avant cette date. D'abord parce que c'est inutile : « Je ne crois pas qu'il soit bon pour la France d'avoir des campagnes électorales trop longues », se référant notamment au précédent du général de Gaulle qui a annoncé le 4-11-1965 sa décision de se présenter à une élection qui avait lieu le 5-12 suivant, le Premier ministre de l'époque n'étant même pas au courant de cette décision jusque-là. Ensuite parce que cela serait nuisible : « A partir du jour où le Président de la République annonce sa candidature, il n'est plus Président de la République, il devient candidat, à ses propres yeux et aux yeux de l'opinion », ce qui entraîne une certaine suspicion sur ses décisions.

— *Controverses*. La participation de M. Giscard d'Estaing à l'émission littéraire « Apostrophes » consacrée à Maupassant le 27-7 a provoqué une polémique (v. notamment Pétition à un chef d'Etat qui ne peut s'empêcher de parler, par P. Boutang, *Le Monde*, 28-7).

(15 août - 15 novembre 1979)

ÉLECTIONS

— *Contentieux des élections européennes*. Suite à la proclamation des résultats, le 20-6, par la commission nationale de recensement, ôtant un siège à la liste socialiste (cette *Chronique*, n° 11, p. 190), le Conseil d'Etat a annulé cette décision, le 22-10 (*Le Monde*, 21/22-10). Dans un arrêt *Election des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes*, il a, en effet, jugé, conformément, du reste, au cc, 12-7-1978, 75016 Paris (cette *Chronique*, n° 7, p. 168), que les circulaires ou professions de foi ne sauraient être assimilées aux bulletins de vote, en application des art. L 66 du code électoral, 7 et 12 du décret du 28-2-1979 (*ibid.*, n° 10, p. 169). En conséquence, ces dispositions ont pour effet de rendre nuls les suffrages

exprimés à l'aide d'un document autre qu'un bulletin de vote. Faisant droit à la requête, le juge de l'élection a réformé, comme suit, les résultats :

Electeurs inscrits	35 180 531
Votants	21 356 960
Suffrages exprimés	20 242 347
Liste « Union pour la France en Europe »	5 588 851
Liste « Pour les Etats-Unis socialistes d'Europe »	623 663
« Liste socialiste avec la participation des radicaux de gauche »	4 763 026
Liste « Europe-Ecologie »	888 134
« Liste présentée par le Parti communiste français »	4 153 710
« La 5 ^e liste : Emploi-Egalité-Europe »	373 259
Liste « Défense des intérêts de la France en Europe »	3 301 980
Liste « Régions-Europe »	337
Liste « Union de défense interprofessionnelle pour une France indépendante dans une Europe solidaire (UD, IPFIDES) »	283 144
Liste « Europe-autogestion » présentée par le PSU	332
Liste « Union Française pour l'eurodroite »	265 911

Il suit de là que le siège litigieux a été retiré à la liste *Union pour la France en Europe*, ramenée au chiffre de 25 ; toutefois M. Pintat devait demeurer au Parlement européen en raison de la démission de M. Debatisse nommé secrétaire d'Etat, tandis que, dans le même temps, la liste socialiste recueille au total 22 sièges. La démission de M. Mitterrand a pour effet de proclamer l'élection de Mme Fullet ; l'arrêt du Conseil d'Etat entraîne par voie de corollaire la désignation de M. Edgard Pisani, sénateur de la Haute-Marne.

MAJORITÉ

— *Conflit sur la loi de finances*. La discussion budgétaire a mis à l'épreuve la cohésion de la majorité. Après que divers amendements de la commission des finances et de l'opposition eurent supprimé les art. 2 (barème de l'impôt sur le revenu) et 5 (crédit mutuel) du projet, un compromis avait été trouvé concernant le budget social de la nation, sur lequel le groupe RPR souhaitait que le Parlement pût se prononcer, grâce à un amendement conjoint des présidents des groupes RPR et UDF, MM. Labbé et Chinaud ; mais l'amendement imposant au Gouvernement 2 milliards d'économies réclamés par le RPR fut repoussé, l'UDF s'abstenant. Le RPR s'abstint à son tour dans le scrutin suivant sur l'art. 25 (équilibre général qui fut alors repoussé (v. *Loi de finances*). En dépit des tentatives de « concertation » avec le ministre du budget d'abord (*Le Monde*, 8-11), le Premier ministre ensuite (*Le Monde*, 10-11), chacun restant sur ses

positions, le conseil des ministres du 14-11 fut suivi d'un communiqué indiquant que « si la concertation proposée aux deux groupes de la majorité en vue d'un accord d'ensemble n'aboutissait pas à une conclusion positive, le Premier ministre engagerait la responsabilité du Gouvernement sur le vote du projet de budget en application des dispositions de l'art. 49, al. 3 de la Constitution. Le Président de la République a invité le Gouvernement à prendre des dispositions telles que les modalités d'adoption du budget soient strictement conformes aux textes fondamentaux qui organisent la procédure budgétaire de la V^e République » (*Le Monde*, 15-11).

PARTIS

— *Financement*. A l'issue de ses consultations (cette *Chronique*, n° 10, p. 177), le Premier ministre a présenté un projet de loi au conseil des ministres du 19-9 (*Le Monde* du 20). Ce projet (AN n° 1302) institue une dotation globale du *fonctionnement* inscrite à la loi de finances et répartie par les bureaux de l'AN et du S, proportionnellement au nombre des parlementaires qui déclarent y être inscrits, entre les partis et groupements comptant au moins 30 parlementaires (effectif d'un groupe à l'AN). Une *commission de contrôle*, composée d'un président de chambre et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés par la chambre du conseil de celle-ci, vérifie sur pièces que l'utilisation de ces fonds correspond aux dépenses de fonctionnement (frais de personnel, de locaux et d'impression) et dépose un rapport publié chaque année au JO. Sur l'accueil mitigé réservé à ce projet qui privilégie les formations disposant d'un groupe et consacre les avantages dont elles bénéficient en matière de propagande télévisée en vertu de l'art. L. 167-1 du code électoral, v. *Le Monde*, 21-10. V. aussi : D. Maus, L'argent et la politique, *Cahiers des sciences et techniques humaines : Repères et dialogues*, oct. 1979 (6, av. Léon-Hcnzey, 75016 Paris).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Le chef de l'Etat et le Premier ministre*. Au cours de la troisième émission « Une heure avec le Président de la République », M. Giscard d'Estaing a déclaré le 17-9 : « Il faut être équitable à l'égard de M. Barre... D'abord c'est un homme d'une honnêteté à toute épreuve, au-dessus de tout soupçon. C'est ensuite quelqu'un qui n'a, à ma connaissance, aucune ambition personnelle. On ne cite son nom à propos d'aucune candidature à aucune fonction possible. Enfin dans le monde dans lequel nous vivons, qui n'est pas tendre pour ses dirigeants... le Premier ministre français est incontestablement respecté et apprécié de l'ensemble de ses collègues » (*Le Monde*, 19-9).

— *Un Président de la République ne se cache pas derrière le Gouvernement.* A propos des mesures budgétaires, le chef de l'Etat a précisé qu'il les avait approuvées : « Je les approuve, car un Président de la République ne se cache pas derrière le Gouvernement. Je lis cela quelquefois... « C'est très commode, le Président de la République est protégé, le Gouvernement prend les coups pour lui. » Ce n'est pas comme cela que je conçois les choses. J'ai été élu pour être responsable devant les Français. Les mesures que j'ai acceptées, j'en prends la responsabilité » (*ibid.*).

— *La juridiction administrative.* Le délai que mettent les affaires contentieuses à être jugées doit être raccourci si l'on veut que le Conseil d'Etat « continue à jouer son rôle régulateur entre l'Etat et les citoyens », a déclaré le chef de l'Etat au Palais-Royal le 14-10. Il a estimé que la juridiction administrative ne doit pas s'écarter « des principes qui ont fait sa réputation et sa force : d'abord une jurisprudence fondée sur des principes clairs, trouvant son inspiration dans la notion de service public dont la signification sociale est perceptible aussi bien pour les citoyens que pour l'administration ; ensuite un langage moderne et simple... » (*Le Monde*, 16-11).

— *Polémiques.* A l'issue du conseil des ministres du 17-10, M. Pierre Hunt, porte-parole de l'Elysée, interrogé sur « l'affaire des diamants » (révélée par *Le Canard enchaîné* du 10), a déclaré : « Le Président de la République fera justice de ce sujet le moment venu et dans des conditions qui répondent à la confiance que lui font les Français » (*Le Monde*, 19-10).

Le chef de l'Etat a rendu hommage à la mémoire de Robert Boulin au début du conseil du 31-10 en dénonçant les « pratiques éprouvées de l'insinuation, de la répétition et de l'amalgame. Ces méthodes sont indignes de la France et de la démocratie. Je fais appel à tous ceux qui se font une idée différente du débat politique pour veiller à ce que celui-ci retrouve la décence et la dignité que lui souhaite l'immense majorité de Français de toutes conditions et de toutes opinions » (*Le Monde*, 2-11).

1980

(16 novembre 1979 - 15 février 1980)

DISSOLUTION

Il n'avait pas été fait allusion à l'emploi de la dissolution depuis la visite du chef de l'Etat au cc en septembre 1978 (cette *Chronique*, n° 8, p. 205), mais les tensions de la session budgétaire entre le RPR et le Premier ministre ont amené celui-ci à l'évoquer dans une interview à *Rhône-Alpes* :

« Si cette majorité parlementaire vient à faire défaut essentiellement

parce qu'elle se trouve en désaccord avec la politique conduite par le Gouvernement sous l'autorité du Président de la République, c'est le peuple qui tranche... Je suis sûr que le pays condamnerait sévèrement toute formation de la majorité parlementaire qui (...) remettrait en question le « bon choix » fait aux élections législatives de mars 1978 » (*Le Monde*, 13-12).

Recevant les présidents des groupes RPR et UDF à l'Elysée le 18-1, M. Giscard d'Estaing a précisé à ce propos : « Je n'envisage pas la dissolution de l'Assemblée nationale, sauf circonstance politique nouvelle, et ceci pour trois raisons :

- il est préférable, pour le bon fonctionnement des institutions, de tenir, chaque fois que c'est possible, les élections à leur date normale ;
- les circonstances internationales rendraient particulièrement inopportune l'ouverture d'une crise politique en France ;
- enfin, j'observe que les députés de la majorité n'ayant voté aucune des motions de censure successivement déposées par l'opposition, et le budget de la France étant aujourd'hui régulièrement adopté, la majorité n'a pas rompu l'engagement qu'elle a pris devant les électeurs en mars 1978 » (*Le Monde*, 20-1).

MAJORITÉ

— *Election présidentielle et majorité parlementaire.* « L'élection présidentielle est une élection populaire, c'est l'élection de quelqu'un à qui une grande responsabilité nationale est confiée. Bien entendu, il apparaît une expression de la volonté politique du pays. Mais ce n'est pas une élection qui se retrouve nécessairement sur le plan parlementaire », a déclaré le chef de l'Etat au cours de la 4^e émission : « Une heure avec le Président de la République », le 27-11 (*Le Monde*, 29-11).

— *Rôle de la motion de censure.* « Les majorités se font et se défont par des votes. Elles ne se font pas et ne se défont pas par des déclarations », a affirmé le chef de l'Etat au cours de la même émission, et il a ajouté :

« Or quels sont ces votes ? Il y a eu le vote des Français en 1978... C'est à l'occasion de ces élections qu'est apparue la majorité, c'est-à-dire la majorité des électeurs français. Ces électeurs ont voté pour deux partis : le RPR et l'UDF, qui ont fait une alliance électorale et dont un seul candidat s'est retrouvé en piste au second tour. Ce qui fait que ces députés ont été élus en réalité par une addition de voix RPR et UDF...

« Une majorité peut ensuite se défaire ; elle peut se défaire par un vote. Dans notre système constitutionnel, le changement de majorité n'intervient pas avec la disparition de la majorité ancienne mais par l'apparition d'une majorité nouvelle. S'il y a la technique de la motion de censure, comme dans d'autres pays, par exemple en Allemagne fédérale, c'est pour éviter de retomber dans la situation d'autrefois, où on

assistait à une majorité qui se décomposait : une partie de ses membres ne votaient plus, s'abstenaient ou votaient un texte particulier, mais en votaient un autre le lendemain, sans pour autant constituer une majorité de rechange.

« Et donc il n'y aurait de nouvelle majorité en France que s'il apparaissait une nouvelle majorité par le vote commun d'une motion de censure » (*Le Monde*, 29-11. — V. les propos analogues sur la motion de censure le 18-4-1979 : cette *Chronique*, n° 10, p. 175).

— *La Constitution peut servir de majorité.* Selon M. Edgar Faure, « pour de Gaulle la légitimité venait de l'élection présidentielle. L'exécutif pouvait donc se passer d'une majorité parlementaire positive : il suffisait qu'il n'eût pas contre lui de majorité négative, ou plus exactement négatrice. Après les élections de 1967, qui donnèrent une majorité très étroite, de Gaulle m'a dit : « Au fond, cela aurait été amusant de voir comment on peut gouverner avec la Constitution. » Il pensait que la Constitution pouvait servir de majorité » (*Le Quotidien de Paris*, 30-11-79).

OPPOSITION

— *Rôle.* A l'occasion de son voyage dans la région Midi-Pyrénées, marqué par la présence de certains élus socialistes, l'absence d'autres (*Le Monde*, 17 et 18-11), le Président de la République s'est adressé au maire de Villefranche-de-Rouergue, M. Robert Fabre, en rappelant le sens de la mission dont il avait été chargé (cette *Chronique*, n° 7, p. 177) : « Un homme de l'opposition, sans rien renier de ses convictions, peut participer à l'élaboration des grandes décisions publiques. »

— *Information.* « En raison de la gravité de la situation de tension résultant des événements survenus en Asie centrale », le chef de l'Etat a écrit le 2-1-1980 à M. François Mitterrand pour l'inviter à prendre contact avec le ministre des affaires étrangères qui tiendra à sa disposition les documents pouvant contribuer à son information. Le premier secrétaire du PS a répondu qu'il en chargeait M. Jospin, secrétaire national aux relations internationales (*Le Monde*, 3 et 4-1). Une invitation analogue a été adressée à M. Georges Marchais, secrétaire général du PCF, qui a demandé à M. Lajoinie, vie-président du groupe à l'AN de prendre contact avec le ministre des affaires étrangères (*ibid.*, 6 et 10-1). Quant à l'information de la majorité, elle a été jugée satisfaisante par l'Elysée, compte tenu du fait que les commissions des affaires étrangères sont présidées par des représentants de ses deux composantes.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Offense*. Au cours de l'émission « Une heure avec le Président », diffusée sur Antenne 2, le 27-11 (*Le Monde*, 29-11), M. Valéry Giscard d'Estaing a rappelé que, depuis 1974, il n'avait engagé aucune poursuite contre un journal pour offense au chef de l'Etat, sur le fondement de l'art. 26 de la loi du 29-7-1881, à l'inverse de ses prédécesseurs. Il confirmera son intention, sans emporter pour autant la conviction, à l'occasion de l'inculpation du *Canard enchaîné*, le 20-12 (*ibid.*, 23/24-12) sur plainte du ministère des finances pour « recel de documents administratifs volés ».

En revanche, agissant à titre de personne privée, il s'est prévalu, à bon droit, de l'art. 9 du code civil pour obtenir le retrait du commerce, en 1976, d'un jeu de cartes et, en 1977, de masques à son effigie dans le cadre du carnaval de Nice.

— *Epouse du président*. A l'inverse de la tradition républicaine (cette *Chronique*, n° 8, p. 205), le chef de l'Etat entend faire jouer un rôle à son épouse, notamment au plan protocolaire (v. *Le Monde*, 11-1). Qui plus est, il n'hésite pas à lui rendre un hommage public remarqué : « La dignité et la qualité françaises », le 27-11 (*ibid.*, 29-11). Si bien que la presse satirique s'en prend à Mme Valéry Giscard d'Estaing. Le mensuel *Hara-Kiri* de février a été saisi pour avoir utilisé en couverture une photo-montage jugée discutable (*ibid.*, 3/4-2).

(16 février - 15 mai 1980)

ÉLECTIONS

— *Election présidentielle*. Le décret 80-212 du 11-3 (p. 766) met tout d'abord en harmonie par rapport aux dispositions du code électoral (décret 64-1086 du 27-10-1964), le décret 64-231 du 14-3-1964 portant RAP pour l'application de la loi référendaire du 6-11-1962. Il apporte ensuite sur le fond deux modifications. Conformément à une suggestion de la CNC formulée en 1974, il est loisible désormais aux commissions locales de contrôle de s'adjoindre des rapporteurs choisis parmi les magistrats ou les fonctionnaires de l'Etat (nouvel art. 16, al. 2). En outre, tenant compte, d'une part, de l'érosion monétaire et, d'autre part, du nouveau serpent de mer politique du financement public des partis (cette *Chronique*, n° 12, p. 203), le remboursement forfaitaire de l'état des frais exposés par les candidats ayant atteint au moins 5 % des suffrages exprimés est porté de 100 000 à 250 000 F (nouvel art. 19).

Un second décret du même jour (80-213, p. 766) adapte certaines dispositions pour l'outre-mer. Le décret 65-528 du 28-7-1965 est abrogé. Ce qui

a pour effet désormais de dispenser les candidats de choisir un *signe distinctif* à l'attention des populations des TOM.

— *Candidatures à l'élection présidentielle.* La distribution des formulaires imprimés sur le modèle établi par le CC en vue de la présentation des candidatures (cette *Chronique*, n° 13, p. 202) a fait l'objet d'une question orale de M. Caillavet (CD). Le ministre de l'intérieur a répondu que le décret du 4-8-1976 (v. notre chronique : les modifications relatives à l'élection du Président de la République, *RDP*, 1976, p. 1269) ne précisait pas que les formulaires devaient être tenus à la disposition de tous les citoyens, ni à quelle date ; dans ces conditions, la circulaire incriminée du 30-11-1979 prescrivant aux préfets de ne les remettre qu'aux élus habilités à patronner une candidature, et seulement le moment venu, présente un « caractère conservatoire » en attendant que le CC, interrogé, ait fait connaître son avis sur les modalités de remise. Le sénateur du Lot-et-Garonne, qui redoute que le « formalisme étroit » de ces instructions n'altère « le libre accès à la candidature » et ne permette des discriminations, maintient qu'aucune disposition n'autorise les préfets à refuser la remise des formulaires dès lors qu'ils se trouvent dans les préfetures (*S*, 25-4, p. 1532).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Durée du mandat.* (V. cette *Chronique*, n° 7, p. 180). Interrogé sur ses intentions initiales, le chef de l'Etat a répondu qu'il s'était posé la question « en termes abstraits » : *Est-ce que sept ans ce n'est pas trop long pour cette délégation* (durée pendant laquelle l'électeur reconnaît la légitimité du pouvoir qu'il délègue) ? *Mais j'ai assisté, depuis 1976, à la reprise de la lutte sourde des partis contre la stabilité des institutions... Je me suis dit que je ne serais certainement pas celui qui céderait un pouce de terrain devant la reconquête de l'exercice du pouvoir par les partis. Or le raccourcissement du mandat présidentiel en eût été une des formes. J'ai dit que je laisserai les institutions de la V^e République (...) dans l'état exact où je les ai trouvées.* M. Giscard d'Estaing a également invoqué « l'allongement déraisonnable de la durée des campagnes présidentielles » qu'il faut déduire « de la période vraiment utile des fonctions. Cela ne conduit pas à raccourcir la durée des mandats ! » (Interview à *L'Express*, 10-5.)

— *Fonctions.* « La France est un pays démocratique où le pouvoir est déjà très partagé... Le Président de la République est donc bien loin d'avoir tous les pouvoirs et il s'en aperçoit dès qu'il s'efforce de faire bouger les choses. Mais c'est le fonctionnement démocratique ! Dans l'état actuel de répartition des pouvoirs, l'Exécutif, avec à sa tête le Président, dispose des moyens d'impulsion suffisants, à condition de les utiliser systématiquement dans le même sens et pour une longue durée » (*ibid.*).

(16 mai - 15 août 1980)

ÉLECTIONS

— *Elections à l'AN.* A la suite de la question de M. Cousté (app. RPR), le ministre de l'intérieur indique, ci-après, le nombre de suffrages obtenus en métropole par les candidats élus et ceux non représentés (AN, Q, p. 3120).

	Sommes des suffrages obtenus au tour décisif	
	Par les candidats élus	Par les candidats non élus
Législatives de 1958	10 583 540	9 739 392
Législatives de 1962	10 394 719	8 506 746
Législatives de 1967	12 064 873	9 754 161
Législatives de 1968	12 103 803	9 503 932
Législatives de 1973	12 787 348	10 851 527
Législatives de 1978	15 790 258	12 546 116

— *Inégalité des circonscriptions législatives.* A la suite d'un article de M. R.-G. Schwartzberg mettant notamment en cause le mode de scrutin et le découpage électoral (*Le Monde*, 6-7), M. F. Goguel indique que l'inégalité entre circonscriptions n'a pas eu d'effets décisifs en 1978 (*ibid.*, 16-8). V. sur cette question, l'étude signée Nicolas Denis, *RFSP*, 1978, p. 977.

— *Election présidentielle.* Le conseil des ministres du 30-7 (*Le Monde*, 1-8), en fixant la date du scrutin au 26-4 et le cas échéant au 10-5-1981, consacre le précédent de 1965 (V. *La Constitution de la République française*, Economica, 1979, p. 205) en considérant que la *fourchette*, prévue à l'art. 7 de la Constit. qui couvre la période du 19-4 au 4-5, englobe *seulement* le premier tour.

MAJORITÉ

La session de printemps a juxtaposé les manifestations de solidarité majoritaire et celles d'indiscipline (v. *Vote bloqué*), l'indépendance du Sénat où la majorité est plus indépendante ayant de surcroît entraîné trois échecs du Gouvernement (v. *CMP*). L'un des incidents les plus spectaculaires fut provoqué le 17-6 par « l'interpellation » de M. Messmer au Gouvernement sur la présence de l'un de ses membres à l'inauguration du monument à la mémoire de la présence française en Algérie, à l'occasion

de laquelle aurait été exaltée la tentative d'assassinat du général de Gaulle en 1962. A la suite des explications de M. Dominati ainsi mis en cause, les députés du RPR quittèrent l'hémicycle (*AN*, p. 1896) et exprimèrent leur volonté de ne plus participer aux travaux parlementaires. L'incident s'apaisa après la communication du PM le 19-6 (*AN*, p. 1910). M. Defferre y ayant fait allusion la semaine suivante (v. *Rappel au règlement*), M. Peyrefitte exposa la doctrine officielle en matière de rapports entre les membres du Gouvernement et les groupes de la majorité : *Je ne fais pas partie du groupe RPR, en vertu de la séparation de l'exécutif et du législatif et en vertu des principes de la Ve République... Je ne fais pas non plus partie du parti en ce sens que je ne le représente pas au sein du Gouvernement, contrairement à ce qui se pratiquait sous les Républiques antérieures. Par conséquent, ce qui se passe dans ce mouvement ne m'engage pas* (*AN*, p. 2260).

OPPOSITION

— *Droit de réponse*. A la suite de la déclaration de M. Peyrefitte à TF 1, sur le projet « Sécurité et liberté » le 28-5, il a été fait application pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 11, p. 199) du droit de réponse à la télévision (*Le Monde*, 31-5 et 5-6). Le *JO* avait auparavant publié les nouveaux cahiers des charges des sociétés de télévision et de radiodiffusion qui consacrent officiellement ce droit issu d'une initiative présidentielle du 14-6-1978 (*JO*, *NC*, p. 4081).

— *Information*. M. F. Mitterrand a été informé, par quatre hauts fonctionnaires de la défense, des données techniques « relatives à des armes nouvelles » sur lesquelles le premier secrétaire du PS souhaitait des précisions (*Le Monde*, 3-7).

— *Nomination*. M. Robert Fabre, député-maire de Villefranche-de-Rouergue (NI), ancien président du MRC, a été reçu à l'Elysée le 31-7 et a accepté de succéder à M. Aimé Paquet en qualité de médiateur (sur les rapports de M. Fabre avec le chef de l'Etat, v. cette *Chronique*, n° 6, p. 207, n° 7, p. 177 et n° 13, p. 208).

— *Rapports parlementaires*. Après M. Massot (cette *Chronique*, n° 14, p. 189), la commission des lois a désigné un autre rapporteur du groupe socialiste, M. Cellard, sur une proposition sénatoriale relative à la preuve des actes juridiques. Comme précédemment, M. Foyer a souligné que c'était la première fois que M. Cellard rapportait en séance et il s'est félicité du précieux concours « d'un excellent civiliste » (*AN*, 24-6, p. 2195).

— *Rencontre avec le Premier ministre*. Une délégation du PS conduite par M. Mitterrand (qui ne s'était pas rendu à l'Hôtel Matignon depuis le début de la Ve République) a été reçue par M. Barre le 23-5, pour l'entretenir de « la situation inquiétante des universités » (*Le Monde*, 25-5).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Début des pouvoirs.* L'art. 7 de la Constitution précise que « l'élection du nouveau président a lieu 20 jours au moins et 35 jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice », ce qui pose la question du *point de départ* des sept années fixées par l'art. 6 : s'agit-il de la cérémonie officielle d'intronisation qui marque l'installation effective à l'Élysée, ou de la proclamation des résultats qui a lieu quelques jours plus tôt ? Cette incertitude avait incité M. Chandernagor (s), à déposer dès le 10-7-1974, une proposition de LO (AN, n° 1152) précisant que la date à laquelle le Président de la République était investi de ses pouvoirs était celle de la proclamation des résultats, puis à reprendre cette proposition sous forme d'amendement le 27-4-1976 lors de la révision de l'art. 7 ; M. Foyer l'avait estimé sans objet car les pouvoirs du Président élu débutent « soit lors de la proclamation des résultats, soit lors de l'expiration normale des pouvoirs du Président en exercice », et l'amendement avait été retiré (AN, 1976, p. 2171).

C'est cette interprétation que confirme la décision du conseil des ministres de fixer au 26-4-1981 la date du premier tour de l'élection présidentielle : le mandat de M. Giscard d'Estaing expire le 24-5-1981, sept ans après la *proclamation* de l'élection par le CC, ce qui impose que l'élection ait lieu entre le 19-4 et le 4-5 ; comme elle se déroule un dimanche, le 26-4 a été retenu, le 19-4 étant le jour de Pâques et le 3-5 tombant dans le « pont » du 1^{er} mai.

(16 août - 15 novembre 1980)

ÉLECTIONS

— *Elections sénatoriales.* La série A renouvelée le 28-9 comprend les départements allant de l'Ain à l'Indre, Guyane incluse, mais à l'exclusion de l'Essonne et des Hauts-de-Seine rangés dans la série C, les territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna et, pour une part, la représentation des Français de l'étranger (cette *Chronique*, n° 15, p. 181). Soit, au total, 100 sièges, compte tenu de la création de 10 sièges supplémentaires (Alpes-Maritimes : + 1 ; Bouches-du-Rhône : + 2 ; Côte-d'Or : + 1 ; Doubs : + 1 ; Eure : + 1 ; Gard : + 1 ; Haute-Garonne : + 1 ; Gironde : + 1 et Ile-et-Vilaine : + 1), en application de la LO du 16-7-1976.

Le collège électoral comprenait 41 720 membres astreints, on le sait, à l'obligation de vote, fait *unique* en droit français (art. L. 318 du code électoral), se répartissant de la sorte : 153 députés, 4 138 conseillers généraux et 40 129 délégués des conseils municipaux. Au surplus, la Gironde qui dispose dorénavant de 5 sénateurs a changé, en conséquence, de mode de scrutin. Dans ces conditions, la série A ne comporte que deux départe-

ments, avec les Bouches-du-Rhône, dans lesquels l'élection se déroule à la RP, ce qui, de ce point de vue, représente le plus faible pourcentage par rapport aux autres séries (A : 12,2 % ; B : 17,8 % et C : 51,3 %).

En outre, en l'absence d'une réglementation du second tour, à l'inverse des élections directes, une candidature de la *dernière heure* est autorisée. L'entrée en lice, en Haute-Garonne, de M. Baudis sera même à l'origine d'une polémique avec M. Cavaillé, secrétaire d'Etat, battu à cette occasion (*Le Monde*, 2-10).

Concernant les résultats, on observe que 4 membres du gouvernement sur 5 ont été élus, 6 députés sur 10, 49 sénateurs réélus sur 59, tandis que 28 ne sollicitaient pas le renouvellement de leur mandat.

D'un point de vue politique, la *discipline républicaine* a été affectée, en raison du maintien au second tour des candidats du parti communiste en Corrèze et dans le Doubs, notamment. Cependant, le parti socialiste est parvenu à progresser et à consolider son implantation.

Enfin, d'un point de vue sociologique, on constate que sur un total de 392 candidats on ne dénombrait que 22 femmes (5,6 %). Déjà, en 1977, une candidate, Mme Alexandre Debray, avait, à sa manière, attiré l'attention sur ce point en entamant une grève de la faim. Dans le Finistère, une liste d'*union démocratique bretonne* composée exclusivement de candidates se livrera à un baroud d'honneur topique. Dans ces conditions, une seule femme sera élue dans les Bouches-du-Rhône à la faveur... de la RP.

— *Crédits*. L'avis de M. Aubert (RPR) sur les crédits du ministère de l'intérieur (*AN*, n° 1980) rappelle que 4,53 millions avaient été inscrits en 1980 pour les élections sénatoriales et que, pour 1981, outre la dotation de 7,3 millions pour les élections partielles, un crédit de 272 millions est prévu pour l'élection présidentielle.

— *Election présidentielle*. La question des formulaires de présentation (cette *Chronique*, n° 13, p. 202, et n° 14, p. 185) a été évoquée au S. le 7-11 par M. Jager (UCDP) qui souhaitait que ceux-ci fussent transmis aux parlementaires, conseillers généraux et maires habilités à effectuer les présentations sans qu'ils dussent aller les retirer dans les préfectures. Confirmant l'interprétation restrictive déjà donnée par le gouvernement, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, M. Limouzy, a déclaré que les formulaires ne seraient distribués « qu'à ceux des élus qui en auront clairement et expressément manifesté le désir » (*S*, p. 4507).

Cette interprétation ne paraît pas conforme à la déclaration du CC du 24-5-1974, selon laquelle « il y aurait lieu... d'exiger que les présentations fussent établies sur des formulaires officiels *tenus à la disposition des citoyens* » ; elle a motivé une protestation de la Ligue des droits de l'homme (*Le Monde*, 13-11). Sur les difficultés de la nouvelle réglementation, v. notamment *Le Matin* des 5 et 6-11.

GROUPES

— *Sénat.* A la suite du renouvellement triennal, le groupe du centre national des indépendants et paysans qui avait succédé en octobre 1977 au groupe des républicains indépendants d'action sociale (cette *Chronique*, n° 4, p. 191) a cessé d'exister faute d'atteindre l'effectif minimum de 15 membres. Les 12 sénateurs CNIP se sont séparés entre l'Union centriste, l'Union des républicains et indépendants, le RPR et les non-inscrits (les non-inscrits formaient un groupe en raison des possibilités ouvertes par le règlement du S. jusqu'à l'automne 1976, date à laquelle leur effectif tomba au-dessous de la limite fatidique).

Les groupes se présentent comme suit (entre parenthèses : le nom du président) :

- Communiste (Mme H. Luc) = 23
dont apparenté : 1
 - Gauche démocratique (M. G. Pams) : 39
dont apparenté : 1
rattaché : 1
radicaux de gauche : 13 (rattachés administrativement) (1)
 - Union centriste des démocrates de progrès (M. A. Chauvin) : 67
dont rattachés : 8
 - Union des républicains et des indépendants (M. Ph. de Bourgoing) : 52
dont apparenté : 1
rattachés : 3
 - Rassemblement pour la République (M. M. Jacquet) : 41
dont apparentés : 3
rattachés : 2
 - Socialiste (M. A. Meric) : 69
dont apparentés : 2
- Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 13
Total : 304 (2).

OPPOSITION

— *Le dialogue républicain.* Recevant le chef de l'Etat à Lille le 9-10, M. Pierre Mauroy, député-maire (s), remarqua que cette visite était l'« expression normale du dialogue républicain », et regretta que « les représentants des divers organes de la République dans l'exercice normal de leur mandat ne puissent se rencontrer, soit qu'ici on cultive la tentation électorale, ou que là on soupçonne la compromission... ». M. Giscard d'Estaing répondit : « Ma présence démontre notre conviction commune

(1) Formation distincte, rattachée administrativement à la gauche démocratique, depuis le renouvellement de 1977.

(2) Le siège de l'ancien Territoire des Afars et des Issas n'est pas pourvu.

que la démocratie française doit être fondée sur le dialogue » (*Le Monde*, 11-10) ; il devait faire allusion au « dialogue républicain » au conseil des ministres du 14 (*ibid.*, 15-10).

PARTIS

— *L'élection présidentielle n'est pas le problème des partis mais une affaire entre un ou plusieurs candidats, et les Français*, a déclaré le Premier ministre devant le conseil national du parti républicain le 13-10 (*Le Monde* du 15). M. R. Barre a ajouté : *c'est une singulière déformation que d'en faire une affaire de partis, surtout pour ceux qui souhaitent assurer la défense de l'héritage du général de Gaulle.*

A ce propos, M. Chirac ayant regretté devant les cadres du RPR le 26-10, que M. Debré n'ait pas pratiqué « un minimum de concertation » (*ibid.*, 28), l'ancien Premier ministre a répondu le lendemain : « La concertation ne peut pas exister lorsqu'il s'agit de l'élection à la présidence de la République. Depuis quand faut-il se concerter pour être candidat de toutes les Françaises et de tous les Français ? » (*ibid.*, 29). V. le commentaire de J. Cl. Vajou, *Le Quotidien de Paris*, 28-10. De son côté, M. Chaban-Delmas a déclaré après la candidature de M. F. Mitterrand, le 9-11 : « Le parti socialiste fait de l'élection présidentielle une affaire de parti. Cela est tout à fait contraire à l'esprit dans lequel le général de Gaulle avait proposé aux Français, en 1962, l'élection au suffrage universel du Président de la République » (*Le Monde*, 12-11).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Le chef de l'Etat prépare l'avenir.* « Je considère qu'une des responsabilités du Président de la République est de s'occuper de tout ce qui a des conséquences durables pour la vie du pays », observait M. Giscard d'Estaing dans son interview au *Nouvel Observateur* sur l'architecture (29-9), thème qu'il devait développer à Autun le 31-10 comme *la première leçon que je tire de mes fonctions : il n'est jamais trop tôt pour préparer l'avenir ! Et c'est au Président de la République que la nation demande de se tenir à l'écart de l'agitation du moment pour préparer les jours à venir.*

— *Programme de travail gouvernemental.* La lettre au Premier ministre rendue publique le 13-11, par laquelle le chef de l'Etat fixe 29 « actions prioritaires » à réaliser avant la fin du septennat (*Le Monde*, 15-11), se distingue des précédentes missives présidentielles en raison des commentaires auxquels elle a donné lieu. M. Barre qui se trouvait alors à Belgrade rappela que le contenu en avait été arrêté lors du précédent conseil des ministres et ajouta : « Il n'y a donc là rien qui puisse apparaître comme

spectaculaire ou digne d'un intérêt majeur » (v. le titre du *Matin* du 15-11 : « Barre prend-il au sérieux la lettre de Giscard ? »). V. *Conseil des ministres*. V. *Premier ministre*.

— *Réunions de travail*. Comme il l'avait fait précédemment pour d'autres régions (cette *Chronique*, n° 15, p. 180), le chef de l'Etat a organisé le 28-10 une réunion de travail sur le Massif central à laquelle il avait convié les élus de l'opposition des départements concernés (*Le Monde*, 29-10).

— *Enfants du président*. Les récentes modifications intervenues dans le rôle de l'épouse du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 15, p. 180) s'étendent aussi à ses enfants. A preuve, en dehors d'une célèbre affiche électorale, le rang protocolaire réservé à sa fille cadette lors de la visite officielle en Chine, *avant* celui des membres du Gouvernement (v. *Le Nouvel Observateur*, 20-10, et *Le Canard enchaîné*, 22-10). Le vocabulaire constitutionnel peut, dans ces conditions, accueillir l'expression des *enfants de France*.

1981

(16 novembre 1980 - 15 février 1981)

ÉLECTIONS

— *Etablissement de la liste électorale*. L'initiative prise par des municipalités communistes (*Le Matin*, 4-12) de procéder à des démarchages, par l'entremise de bénévoles ou de vacataires au domicile de citoyens afin de les inciter à s'inscrire sur les listes électorales a suscité une polémique et un contentieux.

Qu'en est-il au plan juridique ? On rappellera, pour mémoire, que l'inscription est obligatoire en principe (art. L 9 du code électoral). Cependant, en l'absence de sanction, cette dernière demeure *facultative*, à l'image du droit de vote. A dire vrai, l'omission demeure limitée à sa plus simple expression. En métropole, elle ne vise *grosso modo* que 3 % des personnes concernées (cette *Chronique*, n° 8, p. 196).

En revanche, la démarche revêt, sans conteste, un caractère *personnel*, et ce pour une raison, tout à la fois, de fond et de forme. Le régime de droit commun en matière d'inscription (art. L 11) permet, en effet, à tout électeur de *choisir* entre trois solutions : celle de la commune du *domicile*, de la *résidence* ou d'*imposition* (V. A. Hauriou et J. Gicquel, *Droit constitutionnel*, 7^e éd., 1980, p. 919). Qui plus est, l'inscription implique une *demande* (art. L 11), effectuée à la mairie par l'intéressé (art. R 1^{er} et 5). Cependant, il est loisible à ce dernier de recourir à la correspondance ou à un tiers *mandaté* à cet effet. V. en ce sens la circulaire 69-352 du 31-7-1969 du ministère de l'Intérieur.

Tout bien examiné, on concluera donc, avec nos collègues André et Francine Demichel (*Droit électoral*, 1973, p. 53), que *l'électeur doit*

solliciter sa première inscription ou son changement d'inscription, s'il y a lieu.

Dans ces conditions, après avoir demandé l'avis du CE, qui déclare illégales les inscriptions à domicile (*Le Monde*, 11/12-1), le ministre de l'Intérieur a invité, en application de l'art. L 38 du code électoral, les préfets concernés à déférer les opérations au juge administratif, juge de la régularité de la *procédure* (cette *Chronique*, n° 6, p. 200).

De manière générale, les TA ont annulé lesdites inscriptions, au motif que *la liberté de choix* de l'électeur, quant à son rattachement à une commune, n'avait pas été respectée (*ibid.*, 18/19-1). Pour sa part, le TA de Rouen, à propos des révisions effectuées à Evreux invoquera le non-affichage des listes électorales (*ibid.*, 6-2). On notera qu'à défaut de prolonger les délais d'inscription (*ibid.*, 29-1), le TA d'Orléans, s'agissant des opérations de Bourges, a invité les électeurs visés à confirmer *eux-mêmes* dans un délai de quinze jours, leur inscription (*ibid.*, 5-2). Quelques jours plus tôt, un accord en ce sens avait été réalisé entre le préfet de la Somme et le maire d'Amiens (*ibid.*, 27-1).

En tout état de cause, par la voie de l'appel, le CE sera appelé à statuer. Dans l'immédiat, une proposition de loi de M. Cavaillé (*Sénat*, n° 189) se prononce pour l'interdiction du porte-à-porte, à l'instar du *canvassing* britannique, ce qui aurait pour mérite, de surcroît, de protéger le secret de l'abstention. Dans cet ordre d'idées, le centre d'information civique demande, à nouveau, que le vote *blanc* soit considéré, à l'avenir, comme un suffrage *exprimé* (*Le Matin*, 26-11).

En dernière analyse, suite à une question écrite de M. Douffiagues (UDF) concernant l'inscription des jeunes sur les listes électorales, en dehors des périodes de révision, le ministre de l'Intérieur rappelle (*AN*, Q, p. 5488) que les demandes sont transmises en mairie (art. L 30), jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin (art. L 31). Ce qui signifie, en clair, que les jeunes qui ont atteint ou atteindront l'âge de 18 ans entre le 1^{er}-1 et le 25-4 peuvent se faire inscrire, en vue de l'élection présidentielle du 26-4, en présentant une demande, au plus tard le 16-4. Cette dernière est, ensuite, examinée par le juge du tribunal d'instance (art. L 32), seul compétent pour ordonner l'inscription.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

— *Une chance pour la France.* « L'approche de l'élection présidentielle est parfois présentée ou ressentie comme une épreuve. J'affirme qu'elle est, au contraire, une chance pour la France », a déclaré le chef de l'État lors du conseil des ministres du 14-1 qui a adopté les nouvelles modalités de présentation des candidats (*Le Monde*, 15-1).

— *Présentation des candidatures.* Le décret n° 81-39 du 21-1 (*JO*, p. 319) modifiant le décret du 14-3-1964, déjà modifié par les décrets 76-738

du 4-8-1976 et 80-212 du 11-3-1980 (cette *Chronique*, n° 14, p. 185), prévoit que les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés par l'administration conformément au modèle arrêté par le CC, et adressés aux citoyens habilités à présenter un candidat au moins quinze jours avant la publication du décret convoquant les électeurs, lorsque le renouvellement a lieu normalement (en cas de vacance, les formulaires sont adressés dès la déclaration du CC). Ces dispositions reviennent partiellement sur les intentions annoncées par le Gouvernement (cette *Chronique*, n° 16, p. 169) et contestées notamment par M. F. Luchaire (Les irrégularités de la procédure des candidatures, *Le Monde*, 6-12).

— *Décision du CC.* Saisi par M. Alain Krivine qui sollicitait son intervention, notamment en ce qui concerne la délivrance immédiate des formulaires, la détermination de leurs destinataires et la validité des formulaires imprimés par les candidats eux-mêmes, le CC a constaté le 21-1-1981 qu'aucune disposition de la Constitution ne lui donnait « compétence pour statuer sur de telles conclusions » (*JO*, p. 332).

Cette décision contraste avec une précédente qui concernait également M. Krivine (cc, 17-5-1969, Ducatel c/Krivine, *GD*, 2^e éd., p. 209) mais elle s'inscrit dans la jurisprudence du CC en matière consultative (cc, 14-9-1961, *GD*, 2^e éd., p. 151).

OPPOSITION

— *Droit de réponse.* A la suite des propos tenus par M. Giscard d'Estaing le 18-11 sur le rôle du PR dans le déclenchement de la force nucléaire, M. Mitterrand est intervenu le 20 à TF1 (*Le Monde*, 21 et 22-11).

RÉPUBLIQUE

— *Débats sur la V^e République.* Ancien garde des Sceaux, ancien membre du CC et ancien vice-président du CE, M. Bernard Chenot a présenté le 1-12 devant l'Académie des sciences morales et politiques, dont il est secrétaire perpétuel, une communication dans laquelle il estime que l'équilibre des pouvoirs n'est plus assuré ; outre la réduction du mandat présidentiel ou son non-renouvellement, il propose de revenir au système de la III^e République (accord du Sénat pour la dissolution, rétablissement du droit d'interpellation, abandon de la priorité pour l'ordre du jour, etc., *Le Monde*, 2-12). V. à ce propos, Ph. Boucher, Le roi en son conseil (*ibid.*, 5-12) et J.-Cl. Vajou, Quand un vieux complice du coup d'Etat permanent se fait aujourd'hui procureur... (*Le Quotidien de Paris*, 9-12), ainsi que M. Duverger, Plus monarchique et moins républicaine ? (*Le Monde*, 23-1-1981).

L'École française de Rome et l'Association France-Italie ont organisé un colloque sur la Constitution de la V^e République (v. P. Avril, Français

et Italiens face à la V^e République, *Le Monde*, 12-12), et la Faculté de Droit de Paris-Sud également, avec la *Revue politique et parlementaire* (L. Zecchini, Appréciations variées et contradictoires sur le septennat, *ibid.*, 2-2).

(15 février - 15 mai)

ALTERNANCE

— *Election présidentielle et élections législatives.* A une question sur l'accord avec le Parti communiste, M. F. Mitterrand a répondu au cours du débat du 5 mai 1981 avec M. Giscard d'Estaing :

« Vous vous trompez d'élection. Il s'agit d'élire un Président de la République. Il ne s'agit pas, pour l'instant, de constituer un Gouvernement sur la base d'une nouvelle majorité. On élira d'abord un Président de la République. Ce Président de la République, ensuite, indiquera à quel moment auront lieu les élections législatives, et ceux qui voudront constituer une majorité, dans un camp comme dans l'autre, se réuniront pour en discuter. Voilà. Et, à ce moment-là, bien entendu, je tiendrai compte de ce qui aura été décidé et je verrai bien quelle majorité aura été adoptée par les Français : puisque ce sont les Français qui décideront.

J'ai personnellement le sentiment qu'élus Président de la République, c'est-à-dire disposant d'une majorité, la majorité, elle, se formera le 10 mai : cette majorité-là, elle aura une force entraînant formidable. Ce sera un événement, vous savez, pour la France, que l'élection d'un Président de la République socialiste. Et le rassemblement qui se constituera nous placera dans une situation psychologique et politique différente de celle d'aujourd'hui. Et j'espère, en effet, que ce rassemblement populaire se constituera.

Michèle COTTA. — Et si la majorité n'est pas conforme à ce que vous en attendez, vous gouvernerez avec elle ?

M. MITTERRAND. — Je suis un démocrate. A ce moment-là, je serai contraint de répondre, comme M. Giscard d'Estaing à Verdun-sur-le-Doubs, lorsqu'il pouvait redouter la victoire de la gauche en 1978 : j'appliquerai la loi et je resterai là où je suis en essayant de veiller aux intérêts de la France de mon mieux.

M. GISCARD D'ESTAING. — A Verdun-sur-le-Doubs, ce que j'avais dit, c'est que dans une échéance électorale normale le Président de la République en fonction a le devoir de tenir compte de ce que choisissent les électeurs. Mais s'il prend l'initiative de congédier le Parlement, et si l'opinion publique le désavoue, car c'est ça que cela veut dire, en renvoyant une majorité de sens inverse, le Président de la République n'a plus aucune autorité et, à mon avis, il ne peut pas rester, et d'ailleurs, à mon avis, il ne resterait pas.

La vérité, c'est que vous avez besoin d'une majorité pour faire ce que

vous voulez faire, et que cette majorité c'est l'alliance d'ailleurs normale, vous l'avez dit tout à l'heure, des communistes et des socialistes. Mais, dans ce cas, il faut vous battre ouvertement pour dire : cette majorité, il faut la rassembler. D'abord lors de l'élection présidentielle, ensuite lors des élections législatives. Sinon, nous entrons dans un système politique de désordre et de confusion, comme la France en a connu dans le passé et comme la Ve République, heureusement, nous en a délivrés.

M. MITTERRAND. — Je souhaite gagner l'élection présidentielle, je pense la gagner, mais quand je l'aurai gagnée, je ferai tout ce qu'il conviendra de faire, dans le cadre de la loi, pour gagner les élections législatives. Mais si vous n'imaginez pas ce que sera, à partir de lundi prochain, l'état d'esprit de la France, sa formidable volonté de changement, alors c'est que vous ne comprenez rien à ce qui se passe dans ce pays. Et si tous ceux qui veulent se rassembler autour du Président de la République élu le 10 mai veulent l'aider par la suite, de plus en plus nombreux, à former la majorité législative, elle me trouvera à ses côtés. » (*Le Monde*, 7-5).

DISSOLUTION

« Je ne pose pas le problème de la dissolution en principe. C'est simplement une nécessité, car je veux conduire ma politique. Il y aura des élections et le peuple décidera... Le Président de la République peut dissoudre quand il le veut. Et je dissoudrai quand je le déciderai. J'ai l'intention de dissoudre et j'ai l'intention de faire procéder à des élections avant le 1^{er} juillet. Si un argument majeur s'opposait à cela, de toutes manières ma décision sera maintenue. Je veux dire par là que je ne serais pas en mesure de garder cette Assemblée. Le problème pour moi serait de disposer d'une majorité, parce qu'on ne peut pas mener une autre politique sans une autre majorité », a déclaré M. F. Mitterrand le 5-5.

M. GISCARD D'ESTAING. — Si vous voulez faire des élections avant la fin du mois de juin il faut que le premier acte de votre septennat soit la dissolution. Vous n'avez pas le temps d'aller devant le Parlement pour étudier le problème. Donc vous prendrez, en arrivant, un décret de dissolution. Vous ferez donc ce qu'a fait, jadis, Mac-Mahon, c'est-à-dire que sans avoir rencontré la représentation nationale, sans même qu'un gouvernement soit venu lui dire : « Voilà mon programme », vous direz : « Messieurs les députés, je vous renvoie chez vous. » Ce qui veut dire, d'ailleurs, que les conditions de l'élection et leurs significations pour le Président de la République seront très fortes. Car si vous renvoyez les députés sans même qu'ils aient eu droit à un exposé de la politique de votre gouvernement et aux possibilités d'exprimer la censure, ensuite si le suffrage universel renvoie les mêmes, c'est un désaveu au Président de la République.

Il ne faut pas confondre avec la situation de 1978 dont nous avons déhattu. Quand il y a une élection normale en France, si elle envoie

une majorité différente, le Président de la République doit en tirer un certain nombre de conséquences. Il doit, avec sagesse, essayer de trouver une formule. Mais si le Président de la République prend l'initiative, et vous venez de le dire, de renvoyer la représentation parlementaire sans même la réunir, et si la même représentation parlementaire revient, quelle est l'autorité, quelle est la situation du Président de la République et, en tout cas, dans l'intervalle, le Gouvernement ainsi formé ne peut qu'expédier les affaires courantes. Il ne peut entreprendre aucune des grandes actions, aucune des grandes décisions que vous avez évoquées dans vos déclarations (*Le Monde*, 7-5).

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

— *Résultats du premier tour.* Le Conseil constitutionnel a proclamé, le 29-4, les résultats officiels du premier tour de l'élection présidentielle. Il a indiqué qu'il avait « opéré diverses rectifications d'erreurs matérielles, statué sur les réclamations, procédé aux redressements qu'il a jugés nécessaires et, notamment, annulé les résultats du premier bureau de la commune de La Queue-en-Brie (Val-de-Marne) où plusieurs irrégularités ont été constatées et où, en particulier, le dépouillement des bulletins de

Résultats officiels du premier tour

Inscrits	36 398 859		
Votants	29 516 082	(81,09 %)	
Abstentions	6 882 777	(18,90 -)	
Blancs ou nuls	478 046	(1,31 -)	
Suffrages exprimés	29 038 036		

Candidats	Nombre de voix obtenues	% (suff. expr.)	% (inscrits)
Giscard d'Estaing	8 222 432	28,31	22,58
Mitterrand	7 505 960	25,84	20,62
Chirac	5 225 846	17,99	14,35
Marchais	4 456 922	15,34	12,24
Lalonde	1 126 254	3,87	3,09
Laguiller	668 057	2,30	1,83
Crépeau	642 777	2,21	1,76
Debré	481 821	1,65	1,32
Garaud	386 623	1,33	1,06
Bouchardeau	321 344	1,10	0,88

vote a été opéré alors qu'il n'avait pas été procédé, au préalable, au décompte des émargements ».

« Considérant que chacun des deux seuls candidats habilités à se présenter au second tour de scrutin a porté à la connaissance du Conseil qu'il maintenait sa candidature », le Conseil constitutionnel a « décidé » que les candidats au second tour de scrutin « sont M. Valéry Giscard d'Estaing et M. François Mitterrand ».

— *Résultats du second tour.* Le ministère de l'Intérieur a publié le 11-5 les résultats définitifs.

Inscrits	36 392 678	
Votants	31 249 753	(85,86 %)
Abstentions	5 142 925	(14,13 -)
Blancs ou nuls	887 368	(2,43 -)
Exprimés	30 362 385	

Candidats	Nombre de voix obtenues	% (suff. expr.)	% (inscrits)
M. Mitterrand	15 714 598	51,75	43,18
M. Giscard d'Estaing	14 647 787	48,24	40,24

GOVERNEMENT

— *Composition.* M. Mitterrand a indiqué le 5-5 : « Je constituerai un Gouvernement comme je le dois. Après mon élection, quand le moment sera venu d'assumer mes responsabilités. Je constituerai ce Gouvernement après la désignation du Premier ministre, de telle sorte que celles et ceux qui m'ont approuvé dans ma démarche à moi, candidat des socialistes, puissent s'y retrouver. Je serai ainsi assuré de la cohérence de ce Gouvernement.

« Vous savez que d'autres formations politiques nombreuses m'ont rejoint pour le deuxième tour de scrutin et, bien entendu, la question m'est posée : « Est-ce que vous ferez appel aux représentants de ces partis, « et particulièrement du Parti communiste, pour entrer dans ce Gouvernement ? » Et je rappellerai à cet égard que si l'union de la gauche s'est rompue en 1977, c'est précisément autour de la discussion sur un programme de gouvernement. Je ne peux donc pas considérer à l'heure actuelle que cette question soit réglée. C'est une question sérieuse. La plus sérieuse de toutes. J'entends donc former un Gouvernement qui sera constitué par ceux qui m'auront approuvé et ce n'est qu'après l'élection présiden-

tielle et en vue des élections législatives dont nous avons parlé tout à l'heure que les organisations politiques responsables examineront en commun, si elles le désirent, si elles sont en mesure ou non de signer entre elles un contrat de gouvernement et donc d'aborder les élections législatives futures en situation d'accord. Quant au Gouvernement que j'aurai constitué, il sera tout simplement le Gouvernement de la République. »

— *Pouvoirs. Affaires courantes.* Selon M. Giscard d'Estaing, si le Gouvernement nommé par M. Mitterrand après son élection ne va pas devant le Parlement, « Il ne pourra faire qu'une chose, c'est ce qu'on appelle — vous connaissez la formule — expédier les affaires courantes. Or, j'ai lu dans vos déclarations, je crois que c'était à *L'Express*, que vous aviez l'intention de prendre tout de suite un certain nombre de mesures. Vous dites par exemple : « Réduction du taux de la TVA sur les produits de grande consommation, recrutement d'un certain nombre de fonctionnaires. » Ce sont des décisions qu'un Gouvernement chargé des affaires courantes ne peut pas prendre. Donc, la procédure que vous indiquez n'est pas réalisable. Le Gouvernement doit aller devant l'Assemblée, l'Assemblée peut ou non le censurer. Vous pourriez, comme Président de la République, la dissoudre ensuite à tout moment. Mais j'estime qu'un Gouvernement, pour pouvoir exister, en France, doit aller — il n'y a jamais eu d'exemple en sens contraire — devant le Parlement. Nous sommes dans un régime où existe le contrôle parlementaire. Et j'ajoute qu'il y aura d'importantes négociations internationales au mois de juin, notamment sur l'Europe. Imaginez-vous un Gouvernement français qui arrive dans une enceinte internationale alors qu'on saura qu'il aura été nommé par le Président de la République et qu'il n'a même pas eu un contact avec la représentation nationale ? Si c'est la formule que vous choisissez, il expédiera les affaires courantes, c'est-à-dire qu'il règlera les petits problèmes quotidiens. Il ne pourra prendre aucune décision importante engageant la France. »

M. MITTERRAND. — M. Barre, que vous avez nommé, a mis quarante et un jours à se présenter devant l'Assemblée nationale. Je veux dire par là que pendant quarante et un jours il a bien fallu qu'il fasse quelque chose.

M. GISCARD D'ESTAING. — Non...

M. MITTERRAND. — Ah ! il n'a rien fait !

M. GISCARD D'ESTAING. — Il a géré les affaires courantes. C'est une tradition, Monsieur Mitterrand (*Le Monde*, 7-5).

PARTIS

— *Rôle.* « A partir du moment où les élections législatives devront être préparées, il appartiendra aux organisations politiques responsables — et vous savez que les partis politiques existent, ont des droits, sont reconnus

par la Constitution en son article 4, même si le Président de la République les met gravement en cause... — et ces organisations politiques se rencontreront, discuteront.

« Est-ce que les partis de gauche, notamment socialiste et communiste, seront en mesure d'aboutir, c'est-à-dire de signer un accord de Gouvernement, de s'entendre pour la suite ? Je le saurai à ce moment-là. Est-ce qu'ils auront réussi à vaincre les obstacles qui les ont dominés en 1977 ? C'est cette discussion sérieuse qu'il faut engager, que j'ai toujours souhaitée en tant que responsable du Parti socialiste. Donc, cette discussion aura lieu. Les organisations politiques décideront, souverainement, elles-mêmes, de ce qu'elles doivent faire, c'est-à-dire de leur accord ou de leur désaccord. Si elles sont d'accord, il appartiendra aux Français de choisir, c'est-à-dire que ce sont les Français qui auront le dernier mot, puisqu'ils voteront pour l'élection des députés ». (F. Mitterrand, débat du 5-5, *Le Monde*, 7-5).

RÉGIME PRÉSIDENTIEL

— *Et durée du mandat.* « Plus on raccourcit ce mandat, davantage on se rapproche du système présidentiel », a déclaré M. Giscard d'Estaing dans une interview aux quotidiens régionaux (*Le Monde*, 18-3).

— *Caractères de la V^e République.* « Nous ne sommes pas dans un régime présidentiel ou personnel. Vous m'avez fait des reproches à cet égard dans le passé, vous en avez fait encore plus au général de Gaulle, j'ai là un certain nombre de textes. Mais la Constitution dit que le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Si vous agissez ainsi que vous dites, c'est-à-dire si votre Gouvernement ne va pas devant le Parlement, il ne pourra rien faire. Il n'aura le droit de ne rien faire, il devra attendre le résultat des élections. Nous n'avons pas en France un système tel qu'un Président de la République, vous ou moi, ou d'ailleurs le général de Gaulle dans le passé, puisse nommer un Gouvernement qui ne rende de comptes à personne. » (M. Giscard d'Estaing, débat avec M. F. Mitterrand, *Le Monde*, 7-5).

ÉDOUARD BALLADUR

Les deux tentations⁽¹⁾

Tout au long de notre histoire, les idées ont changé de camp. Le centralisme, la régionalisation, l'élection populaire du Président, le référendum, pour ne citer que celles-là, ont été soutenus ou combattus à tour de rôle par les uns ou les autres. Nous ne sommes pas là dans le domaine des vérités éternelles, des opinions désintéressées.

Il en va parfois de même aujourd'hui du jugement que l'on porte sur nos institutions. D'un côté, quelques-uns les trouvent maintenant trop contraignantes, regrettent les pouvoirs trop grands du Président de la République. Avec une autre loi électorale faisant leur place aux groupes-charnières, ajoute-t-on, c'en serait déjà fini de l'expérience socialiste. Mieux, elle n'aurait jamais été entreprise.

De l'autre, alors que l'on a si longtemps fait grief à notre Constitution de ne pas laisser au Parlement sa place légitime, on se préoccupe maintenant d'éviter un éventuel désaccord entre le Président et la prochaine Assemblée en modifiant la loi électorale pour conserver intacte au Président l'autorité qu'il tient presque autant de sa position de chef de la majorité que de ses pouvoirs constitutionnels.

Les réformes de circonstances sont de mauvaises réformes ; elles ont de mauvais résultats. Lorsqu'on veut changer les choses, il ne faut pas perdre de vue l'essentiel. Pour la première fois depuis deux siècles, nous disposons, avec la V^e République, d'un régime qui assure à la fois la liberté pour les citoyens, l'autorité pour le pouvoir. De surcroît, ce régime a déjà duré plus que tous les autres depuis 1789, sauf la III^e République. Ceux qui prendraient la responsabilité

(1) Article paru dans *Le Monde* du 16 septembre 1983.

d'affaiblir nos institutions en modifiant fondamentalement soit la Constitution, soit la loi électorale, prendraient un grand risque. Il a fallu à la fois les événements d'Algérie et le général de Gaulle pour imposer une Constitution qui ne remette pas entre les mains des partis la totalité des pouvoirs. Pareille conjonction ne se retrouvera pas de longtemps.

Après un quart de siècle, il est légitime d'adapter nos institutions à la lumière de l'expérience, à la condition de ne pas en changer l'esprit ni l'efficacité.

Pour ce qui est de la Constitution, son fonctionnement n'a jamais donné lieu à une crise grave ; le Président a toujours pu compter sur le soutien, plus ou moins fervent selon les époques, de l'Assemblée. Mieux, grâce au scrutin majoritaire législatif, le Président est le véritable chef de la majorité parlementaire, ce qui accroît l'efficacité de ses pouvoirs constitutionnels.

Il est désormais évident que le système devrait permettre au pouvoir de vérifier plus commodément le sentiment populaire, afin de mieux en tenir compte. Le respect des engagements électoraux n'exclut nullement l'adaptation aux circonstances, ainsi qu'on le constate aujourd'hui.

Tout d'abord, l'article 11 permet, sous certaines conditions, au Président de recourir au référendum. A le lire, ces conditions sont strictes ; dans la pratique, elles ont été considérablement assouplies, puisque le référendum de 1962 et, dans une moindre mesure, le référendum de 1972 pouvaient, sur le plan juridique, être contestés. Il serait temps de traduire cette pratique élargie dans le texte de l'article 11 et d'étendre le champ d'application du référendum. Cela éviterait bien des contestations sur les changements fondamentaux apportés à notre système économique et social que le peuple déciderait directement.

Faut-il pour autant admettre un droit d'initiative populaire ? Ce serait tout à fait dangereux. Partout où elle est appliquée, l'initiative populaire introduit l'instabilité dans l'exercice des pouvoirs, est souvent un élément de sclérose sociale. Dans les années 60, un référendum d'initiative populaire sur la force de frappe aurait privé la France des moyens de la puissance nucléaire.

La recours au référendum doit demeurer une prérogative réservée au Président, dont la liberté de décision doit être à l'abri de pressions organisées. Dans nos institutions, le référendum est un moyen pour le Président d'en appeler directement au peuple, éventuellement contre le Parlement. Il faut lui conserver ce caractère.

La durée du mandat présidentiel devrait être réduite à cinq ans,

comme le Président Pompidou l'avait fait décider par les deux Assemblées. Cela permettrait au Président de la République de vérifier à intervalles plus rapprochés qu'il dispose du soutien du pays. Il va de soi que la réduction du mandat ne serait pas applicable au Président en exercice au moment où elle serait votée.

S'agirait-il pour autant de ressusciter le régime présidentiel ? En aucune façon. Le mandat du Président et celui de l'Assemblée ne prendraient pas fin nécessairement aux mêmes dates, car ils peuvent être interrompus par des événements exceptionnels : décès, démission, dissolution... En outre, en régime présidentiel le Président et l'Assemblée n'ont aucun moyen d'action l'un sur l'autre, le Président ne pouvant dissoudre l'Assemblée, l'Assemblée ne pouvant censurer le Gouvernement, nommé par le Président. Il n'est pas question de remettre en cause ces moyens d'action réciproque qui existent dans notre Constitution.

En troisième lieu, le préambule de la Constitution n'énumère pas de façon suffisamment précise les libertés et les droits des citoyens. Il en résulte une trop large facilité d'intervention du Parlement et du Gouvernement dans le domaine des libertés ; dès lors le contrôle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat sur les lois et les décrets n'est pas assez contraignant pour les pouvoirs publics.

Depuis l'avant-guerre, et en raison de circonstances présentées chaque fois comme exceptionnelles, notre législation a été alourdie par des sédimentations successives qui ont donné des pouvoirs exorbitants à l'administration, pas seulement dans le domaine de l'ordre public mais aussi en matière fiscale et douanière, par exemple, ainsi qu'à la justice. Le juge d'instruction est toujours, selon le mot de Balzac, l'homme le plus puissant de France. Il est temps de procéder au réexamen de nos droits administratif, pénal, fiscal, et d'éviter à l'avenir des interventions législatives et réglementaires trop peu respectueuses des droits de l'individu, qui sont menacés par l'évolution des sociétés modernes.

Le préambule de la Constitution doit être complété dans deux domaines où ses lacunes sont évidentes, celui des libertés économiques et sociales, d'une part, celui des droits du citoyen, de l'autre. Les conditions d'exercice des libertés seraient ainsi plus à l'abri des fluctuations de la politique et des entraînements passagers de l'opinion, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat pouvant alors mieux exercer leur contrôle.

Il est fréquemment question d'une réforme de la loi électorale pour y introduire une part de représentation proportionnelle.

La loi actuelle, en vigueur depuis 1958, est fondée sur le scrutin

majoritaire uninominal à deux tours. On lui fait grief de maintenir et d'aggraver une coupure de la France en deux qui serait déjà le résultat de l'élection présidentielle. En outre, d'un côté, certains affirment que la représentation proportionnelle aurait évité une victoire aussi massive de la gauche en 1981, l'aurait obligée au compromis ; certains, de l'autre, espèrent qu'elle atténuerait une éventuelle défaite de la majorité actuelle lors des prochaines élections législatives.

MAINTENIR LA LOI ÉLECTORALE ACTUELLE

Sans le dire, les uns et les autres font grief au scrutin actuel d'accentuer par trop la prime au vainqueur, alors justement que le système français, caractérisé par les deux tours et les désistements, introduit une part de proportionnelle à l'intérieur de chacun des deux camps.

Passons sur ce curieux regret d'une France coupée en deux. Dans toutes les démocraties il existe une majorité et une opposition, l'on n'entend jamais parler d'une Angleterre ou des Etats-Unis d'Amérique coupés en deux. L'unanimité n'a rien à voir avec les règles du Gouvernement démocratique.

Remettre en vigueur, même partiellement, la représentation proportionnelle ne manquerait pas d'avoir des effets dévastateurs sur le fonctionnement de nos institutions.

Jusqu'à présent, le Président, quel qu'il soit, a toujours disposé d'une majorité et la censure contre son Gouvernement n'a jamais été votée qu'en 1962. Sans majorité solide et durable, le Gouvernement serait affaibli et aussi le Président, dont les pouvoirs seraient privés d'une partie de leur consistance réelle.

Le résultat de l'introduction de la proportionnelle serait la reconstitution d'un ou de plusieurs groupes-charnières auxquels serait remis le pouvoir de faire et de défaire les majorités, comme on l'a vu récemment en Allemagne avec le Parti libéral. On confierait dans certains cas un pouvoir d'arbitrage à un groupe marginal, supposé modéré dans ses attitudes ; sous prétexte de corriger la coupure en deux camps, on octroierait un rôle déterminant à la fraction parlementaire représentant la plus faible part du pays. Il n'y aurait plus jamais de majorité du tout, ni contre le Président, ni pour lui.

Mais, objectera-t-on, l'existence de ce groupe-charnière éviterait que ne se constitue contre le Président une majorité qui lui serait résolument hostile, et lui redonnerait une marge de jeu et de

manœuvre lui permettant de gouverner même au cas où ceux qui l'ont porté au pouvoir perdraient les élections législatives.

Nos institutions n'ont jamais connu leur minute de vérité, celle où devraient cohabiter un Président d'une tendance et une Assemblée d'une autre. Si cela se produit un jour, il serait évident que le pouvoir présidentiel dispose d'une autorité variable selon qu'elle repose ou pas sur une majorité parlementaire. Nous vivons sous une monarchie présidentielle, mais ses pouvoirs sont d'une efficacité variable selon la composition de l'Assemblée. Notre Constitution est riche de nombreuses virtualités.

Dans le cas où la majorité parlementaire serait d'une autre tendance que le Président, celui-ci conserverait ses compétences légales, mais elles seraient d'une efficacité moindre, comme c'est le cas aux Etats-Unis, selon que le Président dispose ou non d'une majorité au Congrès. Ce fut parfois le cas du Premier ministre en Grande-Bretagne ou du chancelier en Allemagne.

Qu'il dispose ou non d'une majorité parlementaire, le Président conserverait des pouvoirs considérables : nommer le Premier ministre et les ministres, présider le conseil des ministres, signer les projets de lois, les décrets les plus importants, demander une deuxième délibération de la loi, la soumettre au référendum sous certaines conditions, la déférer au Conseil constitutionnel, exercer des pouvoirs diplomatiques et militaires étendus, dissoudre l'Assemblée... autant de moyens pour le Président de faire en sorte que l'Assemblée ainsi que le Gouvernement continuent de compter avec lui et ne prennent pas à la légère le risque d'un affrontement ouvert.

L'ÉPREUVE DE VÉRITÉ

Tel est le choix : maintenir le système majoritaire actuel avec le risque qu'un Président un jour puisse ne pas disposer d'une majorité parlementaire ; ou, en introduisant la proportionnelle, priver presque à coup sûr à tout jamais le Président d'une véritable majorité pour le soutenir. Faut-il, pour éviter une limitation passagère de ses pouvoirs, introduire les germes d'un affaiblissement permanent de l'exécutif ?

Un jour ou l'autre, nos institutions subiront l'épreuve de vérité qui permettra de juger de leur solidité réelle.

Que se passera-t-il alors ? Les responsables politiques auront le choix entre deux attitudes : ou bien rechercher l'affrontement, la majorité nouvelle tentant de paralyser le Président, le Président

refusant de tenir compte dans la composition du Gouvernement de l'existence d'une majorité nouvelle ; ou bien tenter la cohabitation, ce qui suppose que chacun accepte d'être quelque peu empêché dans la liberté de ses mouvements et de ses choix, de ne pas appliquer tout de suite tous ses projets. Le général de Gaulle lui-même l'accepta bien sur l'Algérie ; et s'il put finalement l'emporter, ce fut grâce à l'usage répété du référendum.

L'Assemblée ne renoncerait pas plus à son droit de renverser le Gouvernement que le Président à celui de dissoudre l'Assemblée. Mais, avant d'en arriver là, ils exploreraient, l'un et l'autre, les possibilités d'une certaine vie en commun. Faute de quoi, nous courrions le risque de transformer tout changement politique en crise de régime.

Ainsi la Constitution de 1958 démontrerait-elle son ambivalence et sa faculté d'adaptation : quasi présidentielle, et même davantage, quand le Président dispose d'une majorité à l'Assemblée, plus parlementaire quand ce n'est pas le cas. En pareille hypothèse, le Premier ministre, charnière entre le Parlement et le Président, verrait son rôle s'affirmer.

Qu'un tel équilibre entre les deux fonctions et les deux hommes soit délicat, que des conflits soient possibles, que le régime perde en efficacité, c'est évident. Mais ce serait le résultat de décisions populaires successives dont il faudrait bien tenir compte. D'ailleurs si, à l'échéance électorale suivante, qu'elle survienne à sa date normale ou non, le peuple maintenait sa confiance soit au Président mis en difficulté par l'Assemblée, soit à l'Assemblée dissoute par le Président, force serait à l'un et à l'autre de s'en accommoder.

Changer la Constitution pour affaiblir le pouvoir en place ou pour abrégé sa durée, changer la loi électorale pour éviter un éventuel renversement de majorité sont deux tentations auxquelles il faut résister.

Les grandes démocraties occidentales ont des mécanismes politiques séculaires ; leurs avantages et leurs inconvénients sont acceptés par tous. La France, qui a enfin trouvé la stabilité, devrait s'inspirer de leur exemple.

1986 : L'alternance vue de 1983

(L'opposition et le débat sur la cohabitation)

VALÉRY GISCARD D'ESTAING

« Quand l'opinion publique décidera de mettre fin à l'expérience en cours, il ne faudra pas qu'elle ait le sentiment de tomber dans le vide », *Le Monde*, 17 mai 1982.

L'ancien Président de la République imagine « **quatre scénarios possibles pour la France en 1983 et pour la suite immédiate** ». Selon le premier scénario, celui de la « turbulence morose », « la situation (reste) assez chaotique, avec une action gouvernementale déterminée par le quotidien, action vis-à-vis de laquelle l'opinion adopte une attitude de résignation ou de distanciation. Le pouvoir utilise des subterfuges pour contourner les obstacles (...). L'opposition, de son côté, remporte des victoires qui n'entraînent pas de conséquence. C'est la situation où nous sommes », juge M. Giscard d'Estaing.

Dans un deuxième scénario, « l'opposition se révèle porteuse d'avenir, porteuse d'espoir. Elle apparaît alors, progressivement, comme capable de prendre en compte des aspirations de l'opinion. Elle les étudie, élabore des réponses et des solutions ; et l'on voit le niveau du débat politique s'élever. Une certaine attente se fait jour concernant l'éventualité de sa venue au pouvoir. (...) Ce scénario comporte donc en toile de fond, **une certaine accélération de l'échéancier politique démocratique** », conclut M. Giscard d'Estaing.

Dans un troisième scénario, « la majorité actuelle se débarrasse de ses archaïsmes. Elle constate qu'elle doit changer de ligne politique (...) Les questions que soulève cette éventualité se posent déjà au sein de la majorité mais souterrainement... Le rejet des archaïsmes

implique le départ des communistes du Gouvernement, ce qui constituerait une grande secousse politique », affirme l'ancien chef de l'État.

Enfin, selon le quatrième scénario imaginé par M. Giscard d'Estaing, « c'est l'explosion ». C'est-à-dire « l'hypothèse dans laquelle un certain nombre de frustrations — dans des catégories sociales ou des régions — conduisent à une déflagration : des manifestations de plus en plus nombreuses dans la rue avec risque de conflits violents (...) ».

Dans les deuxième et troisième scénarios, M. Giscard d'Estaing envisage « **L'anticipation des élections législatives** ». Il souligne « l'importance » de telles échéances et imagine ce qui pourrait se passer en cas de victoire de l'opposition si la majorité présidentielle et la majorité parlementaire ne coïncident pas. Cette hypothèse, selon lui, « créerait un certain degré de **cohabitation** : par la force des choses, le Gouvernement serait dirigé par un membre de l'opposition soutenu par l'opposition, avec un Président de la République dont le mandat continuerait de courir ». Il précise que si le Président de la République prononçait alors un discours semblable à celui qu'il avait lui-même prononcé en 1978 à Verdun-sur-le-Doubs, « cela n'aurait pas le même effet, car la situation serait différente ». Il explique notamment : « La France a vu en 1981 qu'il pouvait y avoir des alternances politiques sans drame. Elle veut savoir maintenant si une certaine cohabitation est possible (...) Elle juge que la conjonction du pouvoir présidentiel et du pouvoir d'un parti majoritaire est trop forte et impose au pays des changements de cap trop brusques (...) Nous avons aujourd'hui un système dans lequel deux camps sont face à face. Il y a peu de communication de l'un à l'autre (...) Mon idée est de rechercher des types de solution susceptibles de convenir à 70 % des Français (...) Cela ne veut pas dire des majorités politiques de 70 %, mais un **consensus national** sur les solutions choisies. »

(Interview à *L'Express*, 14 janvier 1983, in *Le Monde*, 15-1-1983.)

« M. Giscard d'Estaing pense que l'attitude qui sera adoptée vis-à-vis des « déçus du socialisme » peut être une « grande chance pour la France, car on va pouvoir enfin pratiquer une politique qu'on ne pouvait pas pratiquer parce qu'elle était bloquée par l'espérance ou l'idéologie de presque une moitié de la France (...) Nous pourrons

peut-être trouver un plus large consensus dans la politique française », ajoute-t-il. Il estime, d'autre part, qu' « il y a à l'heure actuelle un grand mouvement d'atténuation des différences (...) Le mouvement vers le centre, c'est servir ce mouvement d'unification » (...).

Au journaliste qui lui demande s'il envisage d'être Premier ministre de M. Mitterrand, il répond : « Je ne l'envisage pas ! »

(Club de la Presse d'Europe 1, 16 janvier 1983, *Le Monde*, 18-1-1983.)

Nous vivons aujourd'hui deux de ces « scénarios » : celui de « la turbulence morose du côté du pouvoir » et celui de la « montée progressive de l'opposition comme porteuse d'espoir ».

A ce sujet, il a précisé : « Soyons clair. Il est exclu de venir au secours d'une politique néfaste pour la France mais nous tendrons la main aux déçus et aux trompés du socialisme. » Cette précision, semble-t-il, veut écarter une idée d'un compromis possible mais non d'une coexistence entre le Président de la République et la nouvelle majorité qui se dégagerait des futures élections législatives. « J'ai proposé des idées pour une situation qui va évoluer en mars » — au nombre de celles-ci figure une « certaine accélération de l'échéancier politique, démocratique » —, a poursuivi M. Giscard d'Estaing. « Je souhaite que ces idées cheminent ; je leur donne rendez-vous après les élections. »

(Discours à Charenton, 21 janvier 1983, *Le Monde*, 23-24-1-1983.)

« Les Français aspirent à voir la France redevenir un pays capable et respectable ; ils se détachent lentement du socialisme. » Mais, ajoute l'ancien chef de l'État, « ils ne se détachent pas de la légalité, et je les approuve. Toute l'évolution politique, y compris la prochaine alternance, doit se faire dans le cadre des institutions ». Si « les Français se détachent du socialisme, ils n'attendent cependant pas encore clairement autre chose », reconnaît M. Giscard d'Estaing, qui souligne, au passage, « la campagne remarquable d'analyses et d'explications de l'ancien Premier ministre, qui prolonge ainsi l'action qu'il avait conduite à la tête du Gouvernement » (...)

Pour réussir la « nouvelle alternance », il faut, affirme-t-il, poursuivre deux « objectifs essentiels » : « Il faut faire passer les électeurs du non au oui, du vote de rejet à un vote de soutien. Il faut aussi faire que la future alternance bénéficie de l'approbation et du soutien de deux Français sur trois (...) autour d'un projet de société (...). Le soutien de deux Français sur trois, précise-t-il, doit être recherché dans chaque catégorie de la population. »

Pour l'ancien Président de la République, il faudra que l'alternance ne soit ni « une alternance molle », ni « une revanche sociale ».

(Discours à Lyon, 28 mai 1983, *Le Monde*, 21 mai 1983.)

Dans un entretien avec le journal brésilien *O Globo* paru le 6 juin, M. Valéry Giscard d'Estaing estime que l'opposition en France va avoir « dans peu de temps » une « opportunité historique unique ». Il ajoute : « Nous devons nous préparer à assumer (cette opportunité). Je ne compare pas la situation de la France aujourd'hui avec celle qui était la sienne en 1968 (...), mais avec sa situation en 1958, lorsqu'une partie de la population française, à la suite d'une série de déceptions, en est venue à s'interroger sur la nécessité de renouveler le système politique et les institutions. »

(*Le Monde*, 8 juin 1983.)

RAYMOND BARRE

Sur l'hypothèse d'élections législatives anticipées : « J'ai toujours tendance à ne pas prendre mes désirs pour des réalités. Je crois qu'il faut toujours se placer dans une hypothèse constitutionnelle régulière »

(« L'heure de vérité », Antenne 2, 13 janvier 1983, *Le Monde*, 15-1-83.)

« Si l'opposition gagne les prochaines élections législatives (...), je souhaite pour ma part **que la Constitution de la V^e République soit appliquée dans son esprit, selon l'exemple donné par le général de Gaulle.** » Selon lui, la Constitution « ne fonctionne bien que s'il y a un Président de la République en plein accord avec son Premier ministre et soutenu par une majorité à l'Assemblée nationale. En cas contraire, elle ne peut fonctionner ».

Faute d'un tel accord, le Président de la République ne peut que s'en aller, estime M. Barre, en se référant là encore au général de Gaulle, qui « l'a fait dignement et sans coup férir ».

(Discours à Lille, 14 janvier 1983, *Le Monde*, 18 janvier 1983.)

M. Raymond Barre évoque les « règles de conduite » qui ont prévalu dans les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre depuis les débuts de la V^e République. Il précise

les raisons qui, selon lui, rendent difficile une « cohabitation » entre un Président de la République et un Premier ministre soutenus par des majorités différentes. Il déclare notamment : « Un Premier ministre qui ne partage pas les orientations du Président de la République n'est plus tenu par les règles de conduite pratiquées depuis les débuts de la V^e République. Il peut s'appuyer sur sa majorité à l'Assemblée nationale pour faire voter des lois qui sont exactement contraires à ce que souhaite le Président de la République. Il peut, en conseil des ministres, procéder à un certain nombre d'actes qui lui sont attribués par la Constitution, contre l'avis du Président de la République, qui, à ce moment-là, est tenu de signer si le Gouvernement en est d'accord. Le problème qui se pose devient très rapidement celui de l'autorité du Président de la République. Cet homme, qui a été élu au suffrage universel et voit en face de lui un Premier ministre qui s'appuie sur une consultation électorale postérieure et dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale, va-t-il accepter de se dédire ? Va-t-il compromettre ou non, et quels sont les possibilités et les domaines de compromis ? »

« Je crois que la cohabitation dans ce cas-là est extrêmement difficile, surtout si la divergence est très grande entre les vues du Président de la République et celles du Premier ministre », affirme M. Barre. Dans le cas d'une dissolution où le Président de la République a engagé sa responsabilité il ne peut, selon lui, « que se retirer s'il n'a pas de majorité ».

S'il s'agit d'une élection normale, poursuit M. Barre, « le Président de la République peut voir si les grandes orientations, auxquelles il est attaché peuvent être respectées par la nouvelle Assemblée et par le Gouvernement qu'il aura nommé. Il n'est pas tenu de choisir le leader de la nouvelle majorité comme chef du Gouvernement ». « Mais, conclut M. Barre, je pense que ce qui est fondamental, ce n'est pas d'aboutir à des compromis qui mettraient en question l'autorité et la stabilité de l'exécutif. C'est de savoir, le moment venu, s'effacer pour respecter cette stabilité et cette autorité conformément aux vœux du peuple souverain. »

(Intervention au Colloque organisé par Maurice Duverger, Paris, 21 janvier 1983, *Le Monde*, 27-1-1983.)

« M. Raymond Barre, qui était, lundi 6 juin, l'invité du journal de la mi-journée de TF1, a été interrogé sur la proposition de M. Jacques

Chirac consistant à demander l'organisation d'un référendum sur la politique économique du Gouvernement, l'ancien Premier ministre a répondu : « La V^e République repose sur un principe fondamental : le contrat entre le Président élu au suffrage universel et le peuple. (...) Si à un moment donné le Président de la République estime, car il s'agit de sa responsabilité et je dirais même de son devoir moral, qu'il doit consulter le peuple français, il a une possibilité de le faire : il peut recourir à des élections législatives anticipées. **Il peut dissoudre l'Assemblée nationale.** »

« Le problème n'est pas seulement que les Français soient consultés, c'est ce que l'on fera après. Est-ce que l'on se prêtera à des combinaisons, des arrangements qui n'iront pas dans le sens requis pour satisfaire aux exigences de l'avenir, ou est-ce que l'opposition adoptera l'attitude la plus claire dans la fidélité à l'esprit de la V^e République ? Il appartient à ce moment-là au Président de la République et à l'opposition de prendre des positions suffisamment claires et d'en tirer toutes les conséquences. » En ce qui le concerne, M. Barre se prononce contre tout « compromis historique ».

(*Le Monde*, 8 juin 1983.)

« Si la cohabitation est acceptée, c'est, quels que soient les arguments invoqués, les prétextes utilisés, le retour aux jeux, aux délices et aux poisons de la IV^e République, et la nouvelle majorité sera alors rapidement impuissante et rapidement discréditée (...). Si le compromis historique est accepté, c'est, quels que soient les intérêts exprimés, l'enlisement et le déclin de la France, car le pays ne pourra pas se débarrasser des freins qui ont été mis depuis deux ans et qui seront encore mis à son développement. »

(Discours à Bourg-en-Bresse, 26 juin 1983, *Le Monde*, 28 juin 1983.)

Si, en dépit du mode de scrutin, l'opposition gagne clairement les législatives, elle se trouvera alors devant un choix fondamental (...) : cohabitation ou non avec le Président de la République ? Compromis historique ou non en ce qui concerne les transformations profondes apportées depuis 1981 à la société et à l'économie françaises ?

M. Barre rappelle que, à son avis, « le bon fonctionnement des institutions, la nécessité de remettre la France sur la voie de l'efficacité et du progrès conduisent à refuser tout à la fois la cohabitation et le compromis historique. Il appartient au Président de la République de tirer les conclusions de la perte de sa majorité à la suite d'élections législatives. Mais il revient à la nouvelle majorité de ne pas rechercher un accord avec lui, surtout quand il y a divergence fondamentale sur le type de société ».

(Entretien au *Progrès de Lyon*, 27 septembre 1983,
Le Monde, 28 septembre 1983.)

JACQUES CHIRAC

Interrogé sur les leçons que M. Mitterrand devrait tirer d'une défaite de la gauche aux municipales, M. Chirac a estimé que le Président de la République « n'a pas de conseils à recevoir en ce domaine », précisant que les élections municipales n'ont pas pour objet de « changer quoi que ce soit dans la majorité parlementaire, c'est-à-dire dans le pouvoir législatif ni dans le pouvoir exécutif, c'est-à-dire dans celui du Gouvernement et du Président de la République », écartant ainsi son scénario de législatives anticipées.

« Des élections municipales dans nos institutions ne peuvent, en aucun cas, remettre en cause ni de près ni de loin la légitimité du Parlement, du Gouvernement et du chef de l'Etat. Bien sûr, elles permettent à l'opinion publique d'exprimer son sentiment, un avertissement comme on le dit aujourd'hui, sa déception, voire éventuellement sa colère — il vaut mieux l'exprimer dans les urnes que dans la rue —, mais ceci, je le répète, n'autorise personne à faire une pression quelconque sur le Gouvernement et *a fortiori* sur le chef de l'Etat pour en tirer des conclusions qui ne seraient pas celles prévues par les institutions et qui indiquent que la légitimité du Gouvernement, du Parlement et du chef de l'Etat est indiscutable jusqu'à l'échéance qui la remet en cause. »

Il rappelle que rien dans les institutions ne s'oppose « à la cohabitation d'un Président socialiste avec une majorité parlementaire qui serait RPR et UDF ». Il ajoute, citant une phrase de Georges Pompidou à la veille des élections législatives de 1973 : « Ne comptez pas sur moi pour me lier les mains à l'avance. »

(« Club de la Presse » d'Europe 1, 30 janvier 1983,
Le Monde, 1^{er} février 1983.)

Nous nous trouvons bien dans une situation grave, avec une question essentielle : devons-nous continuer, voire accélérer, le changement de société commencé en 1981 ? Si l'on exclut les élections législatives anticipées, en revanche, il reste le référendum.

Q. — Sur quel thème ?

R. — Le choix est difficile. Ni la politique de défense ni la politique de décentralisation ne le justifieraient. On voit mal également comment la politique économique pourrait à elle seule offrir matière à référendum. Mais je lis, ici ou là, que le Gouvernement s'interroge sur le maintien de notre monnaie au sein du Système monétaire européen et sur l'opportunité de prendre des mesures protectionnistes. Dans cette hypothèse, il me semble **qu'un référendum se justifierait**. Il s'agirait, en effet, d'un changement très profond par rapport à l'action menée par la France depuis un quart de siècle. J'ajoute que, par ce biais, c'est l'ensemble de la politique économique et sociale qui serait jugé.

Q. — Si le référendum était défavorable au chef de l'Etat, devrait-il en tirer les mêmes conclusions que le général de Gaulle en 1969 ?

R. — A lui d'en décider. Je ne suggère rien. Je dis simplement que le Président de la République doit tenir compte du sentiment du pays. Il faut savoir si l'on est démocrate ou si on ne l'est pas. Toutes les études actuelles montrent que l'équilibre, aujourd'hui, s'établit autour de 46-54 % : 46 % pour la majorité parlementaire et présidentielle, 54 % pour l'opposition. Il serait normal que le Président de la République tire les conséquences de ce mécontentement.

(*Le Point*, n° 559, 6 juin 1983.)

« Si on ne veut pas procéder à des élections anticipées — c'est à l'appréciation du chef de l'Etat — que l'on fasse un référendum et que l'on ne me dise pas qu'il n'existe pas un moyen juridique à trouver pour cela. On pourrait d'ailleurs poser deux questions — il y a des précédents — demander si le peuple est d'accord pour approuver ou non, par voie de référendum, la consultation sur la politique de changement et ses conséquences économiques et sociales et poser ensuite la question sur la politique économique et sociale. Cela ne veut pas dire, s'agissant en tout cas d'un référendum, que le chef de l'Etat ou le Gouvernement doivent en tirer la conclusion de se retirer. Ce n'est pas le problème. Il leur appartiendrait de décider ce qu'ils doivent faire, mais ils seraient au moins éclairés dans cette

décision. Il y a une autre possibilité, c'est qu'ils changent de politique et qu'ils fassent enfin une politique conforme aux intérêts de l'ensemble des Français. »

(« Club de la Presse » Europe 1, 12 juin 1983, *Le Monde*, 14 juin 1983.)

Interrogé sur une cohabitation entre le Président de la République et l'opposition si elle gagne les élections de 1986, M. Chirac rappelle que M. Barre estime celle-ci impossible et ajoute : « C'est un jugement strictement politique. Je ne le partage pas totalement. Je comprends parfaitement qu'un homme politique ait cette réaction politique. Mais j'estime que le respect des institutions est une chose essentielle et ne pas les respecter c'est courir le risque d'un redoutable précédent. Rien ne peut obliger le Président à se démettre. Donc attention ! Ne jouons pas avec les institutions. En cas de victoire de l'opposition, il faudra que le Président de la République en tire les conséquences pour son comportement dans le sens de l'intérêt général et du respect de la volonté du peuple. Si chacun se veut respectueux à la fois des règles de la démocratie et des règles des institutions j'imagine qu'un tel accord est possible jusqu'aux prochaines élections présidentielles. »

(« Grand jury RTL, *Le Monde* », 18 septembre 1983, *Le Monde*, 20 septembre 1983.)

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 038697 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 30 206
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : juin 1984

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**

A paraître

30. **l'école**
31. **la corruption**

ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1984 224 F 305 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

SERVICE DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

L'ALTERNANCE

edgar faure	<i>la noix creuse</i>
léo hamon	<i>une nécessité</i>
olivier duhamel	<i>la constitution</i>
monica charlot	<i>grande-bretagne</i>
andré mathiot	<i>états-unis</i>
hélène carrère d'encausse	<i>union soviétique</i>
philippe ardant	<i>chine</i>
pierre dabezies	<i>dictatures</i>
jean-claude colliard	<i>propositions</i>
jacques fauvet	<i>institutionnelles</i>
jean foyer	<i>pour</i>
benoît jeanneau	<i>l'alternance</i>
françois luchaire	<i>en france</i>
gilles masson	
jean-pierre morelou	<i>rené capitant</i>
pierre avril	<i>chronique</i>
et jean gicquel	<i>vers l'alternance</i>
édouard balladur	<i>les deux tentations</i>
v. giscard d'estaing	
r. barre	<i>1986 :</i>
j. chirac	<i>cohabitation ?</i>

