POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

Nouvelle édition 1982

4

la Ve république

m. jobert
j. c. thoenig
p. birnbaum
p. avril
j. charlot
a. grosser
m. cotta
c. wiener
m. troper
j. gicquel
j. c. colliard
a. demichel

TEXTES DE LA CONSTITUTION

1981... REPÈRES ET DOCUMENTS

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
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.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
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

REVUE TRIMESTRIELLE

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

4

La Ve République

Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 037875 7
ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 5e édition : 1982, décembre

© Presses Universitaires de France, 1978
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Sommaire

LA Ve RÉPUBLIQUE

ÉTUDES

Michel JOBERT. — Le partage du pouvoir exécutif..... 7

Michèle COTTA. — Partis et Parlement sous la Ve République.... 17

Jean-Claude THOENIG. — Pouvoir d'Etat et pouvoirs locaux.... 25

Céline WIENER. — Pouvoir politique et administration : le temps de la discorde..... 39

Pierre BIRNBAUM. — Modernisation du système politique ou transformation de la classe dirigeante..... 51

Michel TROPER. — La Constitution et ses représentations sous la Ve République 61

BILAN

Jean-Luc PARODI. — Essai de périodisation de la Ve République à travers les sondages..... 73

Jean GICQUEL. — Chronique institutionnelle élémentaire de la Ve République 77

Les ministres de la Ve (tableau)..... 89

Pierre AVRIL. — Signification de la Ve République 91

COLLOQUE

Jean CHARLOT. — La Ve République : une mutation politique... 107

Jean-Pierre CHAUDET. — La République giscardienne..... 117

Jean-Claude COLLIARD. — Un régime hésitant et déséquilibré... 119

La Ve République : primauté présidentielle ou fait majoritaire ? — Débat avec Maurice DUVERGER, Francis LUCHAIRE, Jean GICQUEL, Olivier DUHAMEL, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Jean-Luc PARODI, Claude LECLERCQ, Léo HAMON..... 123

La mort du général de Gaulle, vue par J. FAIZANT 124
André DEMICHEL. — La traduction du capitalisme monopoliste d'Etat 133
Une traduction contestée. — Débat avec Pierre DABEZIES, Jean-Luc PARODI, Dominique CARREAU, Hugues PORTELLI, Claude LECLERCQ 138
Alfred GROSSER. — La Ve République et la société française 141
Pierre VIANSSON-PONTÉ. — Vingt ans de Ve République : régime et société 147

TEXTES DE LA CONSTITUTION

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 151
Préambule de la Constitution du 7 octobre 1946 153
Constitution du 4 octobre 1958 155

1981... repères et documents, par Jean GICQUEL 177

Vingt ans après : la V^e^ République

Après avoir erré de constitution en constitution, la France les célèbre ! 1975 : l'Université de Rennes fête le centenaire de la fondation de la III^e^ République. 1976 : à Nice, les politistes s'interrogent sur l'échec des constituants de la Libération. 1978 : tout naturellement *POUVOIRS* présente un bilan du régime né vingt ans plus tôt.

Ce qui suit ne prétend pas à l'exhaustivité. Certains critiques regretteront que ne soient pas présentées les « politiques » conduites dans les grands secteurs de l'activité nationale (depuis les Affaires étrangères jusqu'à l'Aménagement du territoire) ; mais telle n'est pas la vocation de cette revue d'analyse constitutionnelle. A dire vrai, plus surprenante est l'absence de toute étude consacrée directement au général de Gaulle. « Le peuple ne lit pas les lois, il lit les hommes ; et c'est dans ce code vivant qu'il s'instruit », écrivait en 1820 Chateaubriand : c'est bien ce que nous avons voulu faire aussi mais le passé n'est pour tous ceux qui ont écrit ce volume que le soubassement solide d'une recherche sur ce que sera l'avenir. Or le fondateur de la V^e^ République n'est plus et le premier des problèmes posés aux institutions qu'il a créées est précisément d'arriver à fonctionner sans lui. « Il ne voulait pas être continué », affirme Romain Gary, et, de toute manière, pourrait-il l'être ? « Il y eut un moment de l'histoire, note le romancier, une rencontre, comme il y en a parfois dans l'histoire de tous les pays, un souffle qui est passé sur le pays français. Maintenant c'est fini... »

Reste à savoir si se ferme lentement et douloureusement une parenthèse ou si la monarchie républicaine a su jeter des « assises de granit » comparables à celles dont le Consulat fit les fondations de la France moderne, pour reprendre l'analyse d'un Louis Madelin.

Contrairement à ce que d'aucuns prévoyaient, la Constitution a bénéficié — grâce au Conseil constitutionnel — d'une sorte de promotion (aux dépens de la loi). Il est d'ailleurs passablement paradoxal qu'une telle œuvre ait été accomplie par un régime né d'un coup d'Etat et consolidé par le référendum évidemment inconstitutionnel de 1962.

Quant aux structures gouvernementales, elles ont ainsi acquis un Chef qui n'est pas « l'arbitre » des textes et qui ne saurait être le « guide » que fut de Gaulle. Que lui reste-t-il ? Le « pouvoir d'empêcher » un Premier ministre en désaccord avec lui d'accomplir sa mission, fût-ce avec l'appui d'une majorité à l'Assemblée nationale ? Monsieur Veto est revenu, clament les adversaires du système...

Mais nul ne le sait. La Constitution de 1958 est assez courte et suffisamment obscure pour avoir permis de surmonter de graves crises — une tragédie même, celle de l'Algérie. Venu le temps moins glorieux des problèmes, elle survivra peut-être et s'adaptera alors à de nouvelles forces et à des circonstances imprévues et imprévisibles.

Georges DUPUIS.

Pierre AVRIL (1930), professeur à Poitiers. Enseigne le droit constitutionnel et la science politique. *Le régime de la Ve République*, 1966 ; 3e éd., 1975.

Pierre BIRNBAUM (1940), professeur de science politique à Paris I. *Le pouvoir politique*, 1975 ; *Les sommets de l'Etat*, 1977 ; *La classe dirigeante française* (en collaboration), 1978.

Jean CHARLOT (1932), professeur à l'IEP de Paris. Secrétaire général de l'Association française de Science politique. *Le phénomène gaulliste*, 1970 ; *Les partis politiques*, 1971.

Jean-Pierre CHAUDET (1938), professeur de droit public à Rennes. *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse*, 1967.

Jean-Claude COLLIARD (1946), professeur de droit public à Nantes. *Les républicains indépendants : Valéry Giscard d'Estaing*, 1971 ; *Le régime parlementaire aujourd'hui*, 1978.

Michèle COTTA (1937), doctorat d'études politiques. Chef du service politique au journal *Le Point*. *La campagne présidentielle de 1965*, 1966 ; *La VIe République*, 1974.

André DEMICHEL (1935), professeur de droit constitutionnel à Lyon II. *Institutions et pouvoir en France* (en collaboration), 1973.

Jean GICQUEL (1937), professeur de droit public à Paris V. *Essai sur la pratique de la Ve République*, 1968 ; *Manuel de droit constitutionnel* d'André HAURIOU, 6e éd., 1975.

Alfred GROSSER (1925), professeur à l'IEP de Paris. *La politique extérieure de la Ve République*, 1965 ; *L'explication politique*, 1972.

Michel JOBERT (1921), ENA. Directeur adjoint puis directeur du cabinet de G. Pompidou, Premier ministre (1963-1968). Secrétaire général de la Présidence de la République (1969-1973). Président du Mouvement des Démocrates.

Jean-Luc PARODI (1937), chargé de recherches à la FNSP. *La Ve République et le système majoritaire*, 1973.

Jean-Claude THOENIG (1940), chargé de recherche au CNRS, travaille au Centre d'Etude et de Recherche sur la vie locale (Bordeaux). *L'Ere des technocrates*, 1973.

Michel TROPER (1938), professeur de droit public à Rouen. *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, 1973.

Pierre VIANSSON-PONTÉ (1920), éditorialiste et conseiller de la direction du journal *Le Monde*. *Histoire de la République gaullienne*, 1970 ; rééd., 1977.

Céline WIENER (1936), chargée de recherche au CNRS. *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres* (1970).

MICHEL JOBERT

Le partage du pouvoir exécutif

Les Français sont souvent comme le Poète : les pieds à peine sur terre et la tête dans les étoiles. Spécialement dès qu'ils évoquent la Constitution, dont ils ont si souvent changé : ils rêvent toujours de la prochaine, tout en se référant à la défunte qu'ils ont fini par comprendre, tandis qu'ils vivent présentement avec un autre texte. On doit les excuser puisqu'ils n'ont pas, comme le citoyen américain, la même et seule Constitution depuis 1787, ou comme le citoyen britannique, la tradition d'une monarchie constitutionnelle.

Le commentaire des analystes politiques contribue à les égarer : on l'a bien vu pour les Institutions de la V^e^ République qui n'ont cessé d'être appréciées inconsciemment, pièce à pièce, par rapport aux procédures, aux habitudes ou aux altérations de la IV^e^ République. Ainsi en est-il de la loi électorale, qui n'appartient pas aux Institutions, mais qui est un incomparable instrument pour leur utilisation — leur interprétation, pourrait-on dire. Chacun connaît les effets du scrutin uninominal à deux tours, sur une longue période. Comme au théâtre, il « force les effets » : le puissant est plus puissant, et le faible écrasé. Certains veulent donc changer de loi électorale et évoquent plusieurs formules de scrutin à la proportionnelle. On en a mesuré les effets néfastes sous la IV^e^ République. Aussi s'en souvient-on en oubliant que, depuis, la France a changé de République, que la légitimité populaire s'inscrit d'abord dans l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, avant de se diversifier au gré des élections législatives. Les inconvénients de la proportionnelle — multiplicité des tendances, majorités d'occasion faisant échec au monolithisme des partis, encouragement à l'instabilité — deviennent mineurs s'ils sont rapportés à la primauté du Président de la Répu-

blique sur toutes les autres Institutions, si la légitimité proprement populaire de son mandat n'est ni contestée, ni entamée par des dispositions obliques mettant son élection sous le contrôle du Parlement, ainsi qu'on en décèle trop aujourd'hui la tendance.

Ces quelques remarques sur des débats de circonstances nous amènent à affirmer d'abord la force du pouvoir exécutif avant de discerner les éléments de son partage. Ce n'est pas par hasard que la Constitution du 4 octobre 1958 traite d'abord « de la souveraineté » et immédiatement après du « Président de la République ». On dit que le général de Gaulle y veilla spécialement, et la loi du 6 novembre 1962, qui substitua l'élection du Président par le suffrage universel direct à sa désignation par le collège électoral savamment dosé du texte de 1958, éclaire singulièrement les intentions initiales. Traiter du partage du pouvoir exécutif sans accepter ou admettre d'abord que le pouvoir exécutif est un en la personne du Président de la République, dont l'élection pour sept ans au suffrage universel direct transcende toutes les autres, condamne à de vains débats sur le « devoir être » par rapport à l' « être » et à des interprétations erronées sur l'attitude des hommes politiques les uns vis-à-vis des autres, quand ils ont eu précisément ce pouvoir en partage.

L'INSURRECTION DE J. CHIRAC CONTRE LE POUVOIR PRÉSIDENTIEL

Partons d'un incident récent, qui est encore très présent dans les mémoires. Depuis plusieurs mois, le torchon brûlait entre M. Giscard d'Estaing et son Premier ministre, M. Jacques Chirac, qui avait tout fait pourtant pour assurer son élection en se dressant contre l'attitude de son propre groupe, l'UDR, dès avant le premier tour de l'élection présidentielle. On a parlé de « trahison », d' « opportunisme personnel ». Mais peu importe. Unis pour gagner l'élection, puis pour gouverner, le couple du pouvoir exécutif — Président et Premier ministre — allait se dissoudre de la façon la plus insolite. Constitué le 10 juin 1974 et remanié deux fois, la dernière étant le 12 janvier 1976, le « Gouvernement » Chirac prenait fin en août 1976. On vit, à la télévision, son chef, les mâchoires serrées, dire d'un ton sifflant un texte véhément, affirmant qu'il partait faute d'avoir reçu les moyens de mener sa tâche à bien. Cette déclaration était une sorte d'insurrection contre le pouvoir présidentiel et le début d'une contestation, non seulement de la politique, mais de la présence même du Président dans ses fonctions, contestation qui ne s'est pas démentie

depuis, quant au fond. Ne tenons pas compte des « déclarations en tout genre » qui meublent la vie publique quotidienne.

Sans discuter de leurs mobiles ou de leurs raisons, l'ancien Premier ministre et son parti, tout en se réclamant du père-fondateur de la Ve République, le général de Gaulle, n'hésitaient pas à se dresser, obliquement ou directement, contre l'autorité présidentielle et à remettre en cause à la fois le suffrage universel, valable pour sept ans, et la hiérarchie des valeurs sur laquelle se fondent les institutions de la Ve République. Quelques mois plus tard, quand la surprise eut émoussé ses effets mais alors que le dessein initial continuait de cheminer, j'écrivis dans *Le Monde* un article intitulé « Désirs irréalistes » pour souligner combien une telle attitude était proprement romantique, donc irréaliste : chuchoter de plus en plus fort « M. Giscard d'Estaing, partez ! » relevait du psychodrame et non de l'analyse politique. La Constitution offre au Président de multiples ressources pour se tirer d'une mauvaise passe, redistribuer les cartes ou brouiller les jeux. A cela s'ajoute, en mineur, l'art particulier du manœuvrier politique. Ces désirs sont donc bien « irréalistes ». Mais ils sont, de surcroît, désordonnés : il ne fallait pas élire M. Giscard d'Estaing, puis gouverner avec lui, pour réclamer ensuite et préparer son départ ! Désirs parricides enfin : ceux qui se disent « gaullistes » ont, moins que d'autres, la licence de se dresser contre les institutions de la Ve République, dans la personne de celui qui les incarne au plus haut point, quel qu'il soit.

Si j'insiste sur cet incident de taille, et qui perdure, c'est que dans la vie encore courte de la Ve République (pas même vingt ans) jamais pareil dérapage des esprits ne s'était jusqu'ici produit. Que Michel Debré ait été heureux, en 1962, de céder le poste de Premier ministre à Georges Pompidou, on ne peut l'affirmer. Que Georges Pompidou ait vu arriver sans joie à sa place Maurice Couve de Murville en juillet 1968, à un moment où il souhaitait se reprendre après la secousse de mai 1968, mais où il s'était persuadé que le général de Gaulle ne se résignait pas à son départ, on peut en être sûr. Que Maurice Couve de Murville soit parti le 16 juin 1969 soulagé et meurtri, pourquoi pas ! Que Jacques Chaban-Delmas, nommé Premier ministre du nouveau Président de la République Georges Pompidou, le 20 juin 1969, ait dû quitter son poste le 7 juillet 1972 après avoir vérifié, *in vivo*, les véritables impératifs du partage du pouvoir exécutif, chacun a mesuré les étapes de ce périple constitutionnel. Mais tous ces hommes ont su se défaire de leurs fonctions en acceptant pleinement la règle du jeu, qui d'ailleurs est non écrite. Ils ont remis leur démission au Président de la République, en le remerciant

accessoirement d'avoir eu l'honneur de pouvoir travailler près de lui.

Or rien, sinon l'esprit de la Constitution, ne les obligeait à agir ainsi. En effet, l'article 8 de ce texte dispose que « le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement ». Tous les cas de figure ne sont pas réglés par la Constitution. Certains le déplorent bruyamment. Je préférerais dire : « Tant mieux !... » Tant mieux si l'ingéniosité, l'improvisation, le compromis ont leur place. C'est ainsi que vit une démocratie, et pas seulement à l'abri d'un juridisme pointilleux. En l'occurrence, on s'est débrouillé : le texte de l'article 8 montre bien que le Premier ministre n'a aucune obligation de remettre sa démission, sinon le respect qu'il porte à la fonction présidentielle. Je tenais de Georges Pompidou que le général de Gaulle s'était prémuni contre une telle surprise en demandant à ses premiers ministres une lettre de démission non datée (1). J'aurais mal compris... Du moins, jamais jusqu'ici le Premier ministre n'a refusé la démission que la situation ou ses rapports avec le Président rendaient nécessaire. Seul, Jacques Chaban-Delmas a cru, en juin 1972, que le vote massif de confiance qu'il avait obtenu de l'Assemblée — contre l'avis de Georges Pompidou prononcé, il est vrai, de façon feutrée — lui éviterait d'être « remplacé », par le Président de la République, auquel il remit, de bonne grâce et avec une parfaite dignité, sa démission.

DE GAULLE CONSIDÉRAIT QUE LE GOUVERNEMENT C'ÉTAIT D'ABORD LUI

Nous voici donc au cœur de ce qu'on appelle le partage du pouvoir exécutif, car il s'agit plus de l'esprit des Institutions que de la lettre des textes. Quand j'étais, dans les années 1967 et 1968, directeur du cabinet de Georges Pompidou, à Matignon, Etienne Burin des Roziers, le secrétaire général de l'Elysée, m'appelait souvent pour me faire remarquer que le général de Gaulle, dans une appréciation extensive des dispositions constitutionnelles, considérait que « le Gouvernement », c'était d'abord ou aussi, lui, le Président de la République, et que la politique de ce Gouvernement ne pouvait avoir deux inspirations, deux démarches, ou même une seule qui aurait été la moitié de ce qu'elle devait être.

Qu'on ne prenne pas argument de cette confidence pour alimenter

(1) Voir *Mémoires d'avenir*, 1974, p. 174.

une démonstration qui m'a toujours paru fausse : le général aurait été, affirme-t-on, toujours avide de grignoter le pouvoir exécutif, de « domaine réservé » en « domaine réservé ». Alors qu'il m'est apparu, puisque j'avais des responsabilités non négligeables de gestion, comme l'homme le plus respectueux des pouvoirs du Premier ministre, dès lors qu'ils étaient délimités, même empiriquement ou d'un commun accord entre eux. Grand génie immobile et visionnaire, le général ne nourrissait pas une médiocre volonté de puissance sur la vie quotidienne. Il excellait à créer l'événement et ne se souciait guère de l'administrer. C'était la tâche du Premier ministre, dont il rectifiait parfois la route, d'un coup de pouce sur la barre qu'il tenait de façon naturelle.

Ses successeurs, Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, se sont montrés plus laborieux dans l'inspiration d'une politique et moins assurés d'eux-mêmes, c'est-à-dire plus présents dans la vie quotidienne de l'administration et du Gouvernement, quoi qu'ils en aient dit ou quoi qu'on en ait dit. Selon le langage d'aujourd'hui, « la lecture » de la Constitution par le général de Gaulle était libérale, d'abord parce que le chef de l'Etat l'était et aussi parce qu'il avait le sens de la majesté de l'Etat, du rôle des intermédiaires politiques, de l'utilité de l'Administration. Il lui suffisait que sa vision atteigne et anime la vie quotidienne. Il ne lui importait guère de la surveiller et d'y peser.

MATIGNON : LE SIÈGE DU POUVOIR IMMÉDIAT

On comprend par conséquent que ses Premiers ministres — Michel Debré et Georges Pompidou — aient pleinement joué leur rôle, depuis Matignon, là ou habituellement la France officielle et administrative situe à juste titre le siège du pouvoir immédiat. Ayant été successivement directeur de Cabinet du Premier ministre et secrétaire général de l'Elysée, je puis témoigner de la grande différence entre ces fonctions, qui illustrait bien, à mon échelon, le partage du pouvoir exécutif. Ici, venaient battre les préoccupations quotidiennes ; l'incident s'inscrivait immédiatement ; les mesures pratiques étaient prises ; les impulsions pour l'exécution de la politique étaient conçues et diffusées. Cette activité concrète me convenait d'ailleurs. Là-bas, à l'Elysée, il fallait être attentifs mais trop souvent spectateurs, attendant l'heure, le niveau, l'occasion d'intervenir. Il fallait discerner l'erreur, le piétinement, l'emballement dans le processus complexe où se brassent les affaires ministérielles et où souvent elles se perdent.

A la fois responsables et pourtant prêts à se laver les mains des responsabilités quand elles ne paraissaient pas essentielles, distants mais aux aguets, toujours disposés à reprendre en main une situation pouvant déraper au détriment du Président de la République, les gens de l'Elysée sont l'autorité sans troupe. Ceux de Matignon, l'efficacité sans le secours de la majesté.

Michel Debré et Georges Pompidou ont, de façon absolument différente, exercé pleinement la fonction de Premier ministre : précis, multiples, tenaces, l'un croyant aux dogmes, l'autre à l'empirisme, s'appuyant sur la conviction ou le bon sens, ils avaient la même conception de leur rôle par rapport au Président de la République : ne rien faire — quoi qu'il leur en coûtât peut-être — qui pût porter atteinte à la liberté du Président de la République et qui mit en péril ce môle fondamental des institutions, les voltigeurs étant destinés à périr pour que la citadelle demeure.

Leurs successeurs ont eu moins d'éclat et aussi moins d'unité dans la démarche : Maurice Couve de Murville, pris entre les séquelles de mai 1968 et la sombre volonté du général de mettre le peuple français au pied du mur et de trouver une sortie à la mesure de son personnage. Pierre Messmer, qui fut choisi par Georges Pompidou comme l'antidote de Jacques Chaban-Delmas et qui ne chercha jamais à se déplacer hors de l'ombre présidentielle, ne serait-ce que pour mieux la faire apparaître. Jacques Chirac, qui ne fut jamais un vrai Premier ministre, trop occupé à vanter la politique de M. Giscard d'Estaing avec autant d'outrance qu'il mit ensuite à la récuser et à l'entraver, mis en tutelle par le ministre des Finances, Fourcade, et le ministre de l'Intérieur, Poniatowski, familiers du Président et peu enclins par conséquent à tenir compte de l'agitation du Premier ministre. Il fallut attendre Raymond Barre pour retrouver une pratique et une attitude qui pussent ressembler aux harmonies qui existaient, dans le partage du pouvoir exécutif, entre le général et ses deux Premiers ministres.

Reste Jacques Chaban-Delmas. Avec lui, il y eût, dès le départ, maldonne dans le partage du pouvoir exécutif avec le Président de la République. Nommé, en juin 1969, par Georges Pompidou — qui professait qu'à une époque donnée il n'y avait qu'une bonne solution offerte — le président de l'Assemblée nationale, rompu à tous les contacts, habile à trouver les conciliations dans le monde parlementaire qui n'accepte jamais bien l'intransigeance, transporta la majesté de sa fonction, de l'hôtel de Lassay à l'hôtel Matignon, comme si celle-ci devait se renforcer naturellement du pouvoir exécutif. C'était oublier, d'entrée de jeu, la présence, le rôle, la

transcendance institutionnelle du Président de la République. Je ne ferai pas à Jacques Chaban-Delmas l'injure de penser qu'il a agi par inconscience ou par calcul. Mais cet homme, jusque-là heureux, respirait à pleins poumons un temps nouveau où il s'épanouissait encore davantage. Il débouchait dans l'actualité comme on sort d'une mêlée de rugby : concentré et manœuvrier. Le service de presse de Matignon remplit superbement son rôle : c'est-à-dire trop bien. Les Français avaient élu Georges Pompidou Président de la République pour sept ans. Mais Jacques Chaban-Delmas allait les gouverner d'une façon neuve, amicale et juvénile, et leur plaire sinon les étonner. Georges Pompidou ne fit d'ailleurs pas tout de suite obstacle à cette attitude, dont il était parfaitement conscient, qui l'amusait aussi, quand, de surcroît, elle pouvait le servir : un Premier ministre actif, extroverti, doué de multiples amitiés, pouvait en effet aider à un bon démarrage du septennat. L'Elysée laissa donc le champ libre au parcours du Premier ministre durant les premiers mois, au point qu'on aurait pu croire que Matignon était redevenu le siège d'un président du Conseil façon IIIe République. Intervenant de loin en loin, après la dévaluation d'août 1969, Georges Pompidou perçut cependant vite le danger : le Premier ministre faussait la règle du jeu, faisait porter ses discours essentiels à son Président quand il n'était que temps de les prononcer. Bref, entraîné par la dynamique de l'action, il paraissait oublier la règle d'or de la Ve République : le pouvoir exécutif procède du Président, qui doit en avoir la responsabilité et accessoirement la gloire.

Pour avoir été témoin des précautions prises par Georges Pompidou, à Matignon de 1962 à 1968, pour ne pas contrevenir à cette règle et ne pas heurter le général, il m'apparaissait que les deux cheminements allaient vite devenir incompatibles, au-delà des sympathies et de l'intérêt qui rapprochaient Georges Pompidou de son Premier ministre. Un partage fluctuant du pouvoir exécutif s'établit entre l'Elysée et Matignon, qui était moins le fruit des circonstances — ce qui est absolument normal, sauf pour des esprits trop cartésiens — que du désir du Président de limiter l'initiative de son collaborateur et de la volonté de celui-ci de ne pas se laisser endiguer. Sur ces bases, l'attelage ne pouvait durer. Il se rompit au bout de trois ans, en 1972, pour avoir été, dès le début, soumis à des torsions trop éprouvantes.

Je le répète, il n'est pas anormal que le Président prenne du champ par rapport à l'activité quotidienne, administrée et négociée par le Premier ministre. Il est naturel, il est sain qu'il puisse, à

tout instant et aussi longtemps qu'il le juge utile, reprendre les rênes, affirmer sa présence et montrer qu'il est la source du pouvoir. Encore faut-il que cette utile souplesse ne se transforme pas en une démarche saccadée ou, pire, en luttes d'influence reprises à divers échelons.

LE PRÉSIDENT EST LA FIN
LE PREMIER MINISTRE UN MOYEN

Que les rôles ne soient pas exactement distribués par la Constitution, c'est peut-être vrai si l'on s'en tient à la lettre. Mais si on se réfère à l'esprit dans lequel ce texte a été élaboré, on ne peut avoir de doute sur l'unicité d'une politique et d'une responsabilité. De surcroît, après vingt ans d'expériences diverses, la preuve est faite, sur le terrain, qu'il ne peut y avoir plusieurs lectures de la Constitution. Le Président de la République est la fin du pouvoir exécutif. Le Premier ministre en est un moyen. S'il y a partage, c'est à partir de cette notion qu'il doit être apprécié.

On a parlé de « diarchie » et on y a vu la possibilité de confusion et de conflits. Il n'y a pas diarchie, mais organisation en profondeur du pouvoir exécutif. Que le Premier ministre « dirige l'action du Gouvernement » (art. 21). Que le Gouvernement soit « responsable devant le Parlement » (art. 20) ne veut pas dire autre chose que le Premier ministre est l'avancée, le truchement du Président de la République vers le Parlement, puisqu'il domine de si loin et par tant de dispositions précises la fonction même d'un Premier ministre, qu'il a d'ailleurs seul le pouvoir de nommer.

On a mille fois dénoncé l'ambiguïté du texte constitutionnel. Ou, au contraire, on en a fait une exégèse farouche pour délimiter les prés-carrés du Président de la République et du Premier ministre (ou de son Premier ministre ?) et obtenir d'un document imprécis une règle irréfragable. Je crois que, dans ce dernier cas, on commet une erreur, et je préfère que l'on dise que la Constitution est floue.

Je me félicite qu'elle le soit. Trop précise, elle deviendrait insupportable si elle prétendait répondre à toutes les situations, sans faire la part de l'improvisation, de l'arrangement, de la mobilité nécessaire en politique. Si la légitimité du Président de la République ne procédait pas, comme c'est le cas, de l'élection au suffrage universel direct, si elle n'était pas aussi démocratiquement légitime, alors je comprendrais qu'on se demande si les rapports du Président avec le Premier ministre sont judicieusement réglés par la Consti-

tution. Imaginons, en effet, un Président élu, de près ou de loin, par une procédure parlementaire et un suffrage indirect, et un Premier ministre chargé d'être le visage de l'Exécutif auprès du Parlement, il faudrait alors que leurs fonctions soient exactement délimitées, puisque la nature de l'un serait si peu différente de l'activité de l'autre ! Mais aujourd'hui, et j'espère pour longtemps, le Président de la République est d'une essence populaire qu'un Premier ministre en exercice ne peut atteindre. Il peut toujours espérer !

Mais que cela ne se voit pas trop ! Les Premiers ministres sont destinés à périr pour que vive l'abeille-reine installée au centre de la ruche. Peut-être l'un d'entre eux est-il élu pour renaître, plus tard. Mais un seul, et peut-être ! La mission de Premier ministre est donc d'abord une mission de sacrifice, exaltante peut-être, mais qui ne peut qu'échouer si elle n'est pas comprise ainsi. L'ambition, qui agace les dents, transparaît sur les visages : le Président de la République est attentif à ce signe sur les traits du Premier ministre plus que tout autre. Il en est même expert, ou le devient, tant il est vrai qu'avec M. Chirac, M. Giscard d'Estaing, au contraire de ses prédécesseurs, parut longtemps aveugle !

Rappelons que le principe de la République, inscrit au titre premier de la Constitution, est : « Gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple. » Comme toutes les formules trop pleines, on peut prendre celle-ci comme une clause de style. Je m'en garderai et c'est pourquoi je pense qu'il n'y a pas « partage du pouvoir exécutif », tant que l'élection du Président est faite par le peuple, directement. Mais comme il faut que la République fonctionne, non comme un robot juridique, mais comme une institution vivante, il lui faut des paliers, des coins et des recoins, où le temps s'émiette et où la conversation se noue. Bref, il faut un Premier ministre, homme toujours d'ombre, même si le Président braque un instant la lumière sur lui et fait croire qu'il partage.

Les intertitres sont de la rédaction.

MICHÈLE COTTA

Partis et Parlement sous la V^e République

« Cette Constitution rejette la confusion et l'impuissance du régime d'antan, c'est-à-dire du régime exclusif des partis... »

(4 octobre 1962.)

« Tout le monde sait qu'en adoptant, sur ma proposition, la Constitution de 1958, notre peuple a condamné, à une immense majorité, le régime désastreux qui livrait la République à la discrétion des partis, et une fois de plus, avait failli jeter la France au gouffre. »

(18 octobre 1962.)

« L'esprit de la Constitution nouvelle consiste, tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'Etat, élu par la nation, en soit la source et le détenteur. »

(31 janvier 1964.)

Elles ne manquent pas, les phrases du général de Gaulle qui, de 1958 à 1969, condamnent la toute-puissance et la dictature des partis. Sans tenter, en la matière, une psychanalyse du fondateur de la V^e République, il est aisé de trouver, à cette dénonciation permanente, quelques causes historiques et personnelles : difficulté du jeune colonel à trouver, dans les années précédant la deuxième guerre mondiale, des oreilles compatissantes, à l'intérieur des partis de la République, pour écouter ses théories sur les armes blindées et l'armée de métier. Incompréhension de la classe politique à l'égard de ce militaire jeune, puis moins jeune, déplorant l'impréparation du régime face au choc qu'il pressentait pour les années 40. Condamnation, depuis Londres, par le général de Gaulle, devenu rebelle,

de la faiblesse et de l'asservissement de l'Assemblée nationale française, qui reste sourde à l'appel du 18 juin, mais ratifie sans crise de conscience l'armistice autour du tapis vert du casino de Vichy en juillet 1940. Amère constatation, faite à Londres encore, sur le peu d'empressement avec lequel les émissaires des partis politiques trouvent, de 1940 à 1942, le chemin de Carlton Gardens. Difficulté, à la Libération, d'imposer sa loi et sa Constitution aux trois partis, re-nés de leurs cendres, MRP, Parti socialiste, Parti communiste. Echec, dans les années 50, du Rassemblement du Peuple français, né en 1947.

Autant de raisons qui poussent le général de Gaulle, revenu au pouvoir en 1958, à se défier des partis politiques. D'autant que l'impuissance de la IVe République moribonde à lutter contre la rébellion algérienne, impuissance qui contribue d'ailleurs grandement à l'installation du général au pouvoir, le conforte, en 1958, dans son mépris pour les hommes et les rouages des partis politiques.

En revenant au pouvoir, sous la pression des événements du 13 mai, le général a donc, sur les partis politiques, quelques « idées simples ». Qui, le plus souvent, ne résisteront pas au temps, ou qui se retourneront contre l'objectif poursuivi.

1) C'est ce mode de scrutin électoral, la représentation proportionnelle, d'ailleurs différemment aménagé selon les échéances électorales, qui a entraîné, sous la IVe République, la dictature des états-majors sur les hommes, et des partis sur les individus. D'où la volonté immédiatement exprimée par le nouveau Président de la République d'adopter le mode de scrutin qui a ses faveurs : le scrutin uninominal majoritaire à deux tours qui, il le pense, doit permettre aux personnalités de résister à la tutelle des états-majors.

2) Les partis sont des excroissances anormales de la vie politique. Le général conteste aux partis, depuis les années 40, leur rôle de relais entre l'opinion publique et le pouvoir, entre le citoyen et l'Etat. A la notion de partis, qui fragmentent nécessairement l'univers politique, de Gaulle oppose la notion de rassemblement. Lors d'une allocution télévisée, le 8 juin 1962, le Président de la République parle d'un « accord direct entre le peuple et celui qui a la charge de le conduire », accord direct « devenu dans les temps modernes, essentiel à la République », il ajoute : « Pour accomplir la mission de la France, nous devons rester un grand peuple rassemblé » : unité, rassemblement, tels sont les thèmes essentiels des origines de la Ve République. On verra, plus loin, ce qu'il en est advenu.

3) Le général de Gaulle croit nécessaire à l'aube de son pouvoir

reconquis, en 1958, la séparation entre Législatif et Exécutif. « Abandonnez vos mandats » dit-il, en juin 1958, au sénateur Michel Debré, entré au Gouvernement et futur Premier ministre. Michel Debré l'écoute : il ne se représente pas au Sénat en 1959, il ne se présente pas non plus aux élections législatives de 1958. Le général envisage un Exécutif séparé des contingences électorales et des responsabilités législatives. Sur ce point encore, très vite, la conviction du départ se heurtera à la pression des partis.

Que reste-t-il aujourd'hui, pour ce vingtième anniversaire de la Ve République, de ces trois objectifs originels ?

1. *L'influence du scrutin uninominal majoritaire à deux tours.* — Le premier effet du nouveau mode de scrutin fut celui que l'on attendait : terminés, les beaux temps de naguère où les dirigeants locaux de partis florissants distribuaient les prébendes et les investitures. Terminé, le rôle quasiment traditionnel du bailleur de fonds départemental, relégué le plus souvent en queue de liste, façon discrète d'être présent dans la lutte politique. Finie la toute-puissance de quelques-uns imposant aux électeurs des hommes le plus souvent inconnus, qui le restaient parfois, assurés qu'ils étaient de demeurer, au coup suivant, en tête de liste, pour peu que dans l'intervalle ils n'aient dérangé personne. En 1958, les parlementaires durent, pour la plupart, réapprendre leur métier. Les limites de la circonscription électorale étaient certes plus étroites : le département, circonscription de base de la IVe République, fut découpé en trois, quatre ou plus. Les notables, abrités jusqu'alors derrière la représentation proportionnelle, durent aller sur le terrain quérir les unes après les autres les voix de leurs électeurs. Ils trouvèrent souvent d'une commune, d'une ferme à l'autre un challenger plus jeune ou moins connu, décidé à solliciter seul, sans l'appui d'un parti, les suffrages des électeurs.

Dans un premier temps, donc, et au moins en 1958 et 1962, les buts poursuivis : briser les états-majors locaux et nationaux des partis politiques, substituer aux professionnels des partis de nouvelles élites, ces buts-là furent atteints sans difficulté.

Mais le scrutin majoritaire apparut bientôt comme générateur d'un autre trouble, autrement plus traumatisant pour la vie nationale : la bipolarisation, la coupure de la France en deux. D'une circonscription à l'autre, la vie politique en fut comme figée. Certes le scrutin législatif majoritaire n'est-il pas le seul responsable de cette coupure, due, pour la plus grande part, à l'élection du Président

de la République au suffrage universel au deuxième tour d'une élection majoritaire nationale. Mais le scrutin majoritaire législatif a répercuté, dans la France entière, la division en deux blocs à peu près identiques, entre opposants et partisans du gaullisme, entre gauche et droite. Les 50-50 fatidiques à l'échelon national se retrouvaient partout en province. Plus : c'est le scrutin majoritaire aux présidentielles et aux législatives qui a obligé, dès 1962, les partis de l'opposition, communistes, socialistes, puis radicaux sensibles aux références et aux idéologies de la gauche, à s'unir comme ils le firent, derrière François Mitterrand, à partir de 1965. Tandis qu'il hâtait, autour du général de Gaulle, puis de Georges Pompidou, le ralliement nécessaire, autour du mouvement gaulliste, de toutes les composantes anticommunistes : droite libérale, droite bonapartiste, centre libéral, centre réformateur.

Le scrutin majoritaire qui devait être dans l'esprit de ses partisans et des créateurs de la Ve République l'instrument du déblocage de la société politique par rapport aux états-majors est vite devenu, en quelques années, l'instrument d'un autre blocage, encore plus contraignant que le précédent, la bipolarisation. Sans doute peut-on convenir aujourd'hui, après vingt ans de fonctionnement, que cette bipolarisation est largement une fausse bipolarisation, puisque tous les courants politiques français, toutes les familles chères à Albert Thibaudet ont finalement traversé sans périr la Ve République, mais l'obligation du choix au deuxième tour, l'impossibilité qui est celle de la Ve République, quels que soient ses présidents, à trouver une majorité au premier tour entraîne les partis dans cette fatalité : trouver la majorité au deuxième tour. Rien dans l'histoire de la Ve ne se comprend, ni l'histoire de la majorité, ni les vicissitudes de l'opposition, ni l'union de la gauche, ni l'obligation de la majorité à faire cause commune, ne s'explique sans la règle du scrutin majoritaire.

2. *Contre l'inefficacité et l'incapacité des partis*, le général de Gaulle a imposé l'élection du Président de la République au suffrage universel. Contre la notion même de parti, il a posé la notion de rassemblement. L'élection du Président a résisté au temps. La notion de rassemblement a volé en éclats, au contraire, à la mort du général de Gaulle.

Ce n'est pas un hasard si la période de l'opposition la plus farouche entre le général de Gaulle et les partis remonte à la révision constitutionnelle de 1962, lorsqu'il s'agit de faire élire le Président de la République au suffrage universel. Ces relais que sont les partis

entre l'opinion publique et le pouvoir paraissent plus que jamais inutiles au chef de l'Etat. En outre, comme tous les partis sont hostiles à l'élection du Président, donc au projet du général de Gaulle, ils deviennent tous, en bloc, des adversaires privilégiés.

De l'été à l'automne 1962, la condamnation des partis est incessante dans les interventions du Président de la République. Avec quels arguments ?

— les partis politiques ont organisé et couvert l'instabilité institutionnelle de la IVe République (allocutions du 4 octobre et du 18 octobre 1962) ;
— ils ont été incapables de résoudre les problèmes politiques graves de la IVe République : « Menace immédiate de faillite, absurde conflit algérien, danger grave d'opposition entre la nation et son armée, abaissement de la France au milieu d'un monde qui lui était, alors, malveillant ou méprisant » (18 octobre) ;
— les partis, enfin, ne représentent pas la nation. « Ils épousent et servent encore divers courants d'opinion, intérêts particuliers, souhaits locaux, mérites personnels » (allocution du 7 novembre 1962).

Lorsqu'il tire en Conseil des Ministres le 21 novembre les leçons du scrutin sur la révision constitutionnelle, le général de Gaulle est formel : « Nous en avons maintenant, dit-il, pour plusieurs années. Nous voilà tranquilles pour le moment. Je voulais briser les partis. J'étais le seul à pouvoir le faire et le seul à croire la chose possible au moment que j'ai choisi. J'ai eu raison contre tous. »

Après un silence, il poursuit : « J'ai déclaré la guerre aux partis. Je me garde bien de déclarer la guerre aux chefs de partis. Les partis sont irrécupérables. Mais les chefs des partis ne demandent qu'à être récupérés. »

Devant l'air interloqué de ses ministres, il ajoute, dans le silence : « Il leur suffit de récupérer un portefeuille » (1).

Pour le général de Gaulle la conception d'un Président élu au suffrage universel s'oppose et répond, point par point, comme il se doit, à sa description apocalyptique des partis :

— l'élection du Président de la République assure la continuité et la permanence des institutions : « Il s'agit de marquer par un scrutin solennel que, quoiqu'il arrive, la République continuera » (22 octobre 1962) ;
— l'entreprise de redressement de l'Etat exige que « la France ait, au long de l'avenir, le moyen de choisir elle-même ceux qui

(1) Cité par André Passeron, *De Gaulle parle (1962-1966)*, p. 64.

devront, tour à tour, à sa tête, représenter son unité et répondre de son destin » (4 octobre 1962) ;

— enfin, le Président « a besoin de la confiance directe de la nation » (4 octobre) ; on le voit : l'élection du Président de la République au suffrage universel est présenté comme le meilleur antidote au système des partis.

Mais alors, comment organiser, en dehors de ces partis abborrés, l'union et la réunion des fidèles ? Aucun doute dans l'esprit du général de Gaulle : dans un rassemblement ouvert à tous ses partisans, à tous ceux qui décident de le soutenir personnellement. Là encore, il s'agit de soutien direct et personnel. C'est bien cet aspect-là, justement, qui n'a pas résisté au temps : sitôt le général de Gaulle éloigné, puis mort et enterré, plus de rassemblement. Fini après lui le grand mouvement qui devait rassembler dans un même enthousiasme les fameux électeurs ouvriers du gaullisme et les tenants de la droite autoritaire, les gaullistes de gauche favorables à la participation et les dirigeants de choc de l'industrie. Fini ce « grand peuple rassemblé ».

Comme en convient aujourd'hui Michel Debré : « L'échec ou le demi-échec du rassemblement est dû à son caractère trop personnel. Le rassemblement reste fonction de grands hommes ou de grandes émotions, les grandes émotions étant indispensables et les grands hommes utiles... »

Après le général de Gaulle, Georges Pompidou ne parvient pas à garder au mouvement gaulliste sa vocation de rassemblement. Au rassemblement se substitue bientôt la notion de la majorité présidentielle, dans laquelle chaque parti de la majorité retrouve bien vite un rôle et un poids presque équivalent à celui qu'il avait sous la IV^e^ République.

3. *La séparation entre Législatif et Exécutif*, qui paraissait indispensable au général de Gaulle en 1958 a été impossible à imposer du vivant même du premier Président de la V^e^ République. L'idée même en est aujourd'hui totalement abandonnée.

Il est certain que le général de Gaulle désirait, en 1958, une séparation nette entre le Gouvernement et le Parlement. Certain aussi qu'il y a renoncé sous la pression des faits dès 1962. Il est très vite apparu qu'un Exécutif totalement distinct du Législatif impliquait un changement notable de la Constitution et une orientation plus carrément présidentielle. Dans la mesure où le général de Gaulle n'a pas voulu, après la réforme constitutionnelle de 1962,

accélérer la marche au régime présidentiel, où il a préféré laisser à la Constitution de 1958 son caractère parlementaire, plus rien ne justifiait vraiment la coupure Législatif-Exécutif. Le même général qui demandait à Michel Debré, dont il voulait faire un Premier ministre, de prendre du champ vis-à-vis des institutions parlementaires conseillait à Georges Pompidou, et à d'autres, comme M. Couve de Murville quelques années plus tard, de se présenter aux élections législatives.

Mais le pas décisif vers un certain retour, et un retour certain, au système des partis, et, en tout cas, vers une adéquation parfaite entre le pouvoir et les partis, a été franchi le 14 décembre 1974, c'est-à-dire ni sous le règne du général de Gaulle, ni sous celui de Georges Pompidou. Et il l'a été paradoxalement par un dirigeant gaulliste, lorsque Jacques Chirac, alors Premier ministre de Giscard d'Estaing, s'est fait élire secrétaire général de l'UDR. Jamais sans doute sous la Ve République, les partis n'ont été à ce point associés à la marche du pouvoir, en contradiction avec le souhait exprimé seize ans auparavant par le général de Gaulle. D'autant que Jacques Chirac a fait école : avec lui, dans le premier gouvernement de M. Giscard d'Estaing, Michel Poniatowski, alors patron des Républicains indépendants, et Jean Lecanuet, président du Centre des Démocrates sociaux, marquaient également le rôle et la puissance des partis dans l'Exécutif.

Que dire également, du point de vue de l'orthodoxie gaulliste, de la mollesse avec laquelle Jacques Chirac, toujours Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing, soutint, en 1976, le projet de taxation des plus-values, proposé par le Président de la République et combattu par l'UDR.

Ainsi sur les trois points qui nous ont paru capitaux dans cette brève analyse des partis et du Parlement sous la Ve Répuhlique, faut-il retenir quelques idées simples et presque autant d'échecs. Assez en tout cas pour être certain que les partis ne sont pas morts, qu'ils ne mourront sans doute pas. La seule chose qui subsiste de la sévérité du général de Gaulle à l'égard des partis est au fond ce qu'il avait conçu comme leur antidote : l'élection du Président de la République au suffrage universel. Celle-là même qui a permis, par une ironie du sort, à Valéry Giscard d'Estaing de triompher, au printemps 1974, du candidat du mouvement gaulliste à l'élection présidentielle.

JEAN-CLAUDE THOENIG

Pouvoir d'Etat et pouvoirs locaux

En matière de gouvernement local et d'administration territoriale, beaucoup de choses semblent s'être passées en France depuis les années 1950. Le débat idéologique est devenu plus riche et plus ouvert mais aussi plus confus : au manichéisme abstrait mais commode opposant les Jacobins aux Girondins s'est substitué un ensemble de clivages tels qu'il n'est plus facile de délimiter les adversaires et les thèses qui les opposent. Le pays aussi a changé par une urbanisation spectaculaire et par une industrialisation massive qui transforment radicalement la donne sociale, géographique et économique : les différences entre grandes villes surpeuplées et « déserts » ruraux se sont accentuées. Le tissu des organismes et des procédures en matière de gouvernement territorial des affaires publiques enfin est devenu plus complexe et s'est modernisé : ni l'Etat ni les collectivités locales ne ressemblent plus aujourd'hui à ce qu'ils étaient au sortir de la seconde guerre mondiale, dans leurs institutions, dans leur mode de gestion, mais aussi par le rôle croissant qu'ils occupent dans la fourniture de biens et de services.

Pourtant il n'est pas rare d'entendre dire que, en profondeur, rien ou presque n'a changé. Réformateurs déçus ou amateurs de paradoxe soulignent la permanence de traits culturels congénitaux tels que l'obsession centralisatrice ou le pouvoir malfaisant des notables. Pour les uns il n'y a rien à faire tant que les Français resteront les Français. Pour d'autres, et en particulier pour les partis de l'opposition mais aussi pour Jean-Jacques Servan-Schreiber, la responsabilité du Gouvernement est entière qui n'a rien fait depuis 1958 dans le sens d'une démocratie réelle au niveau local. Pour les marxistes enfin, et quelles que soient leurs nuances, ce qui se passe à

l'échelon local n'est que la traduction et l'aboutissement de l'instauration du capitalisme monopolistique d'Etat, réducteur des dernières libertés communales.

1. L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Depuis la fin des années 1950, c'est incontestablement le Gouvernement, pour ne pas dire le Président de la République et ses collaborateurs, qui a occupé le devant de la scène à chaque fois qu'il a été question, sur l'agenda politique, du problème des collectivités locales et de leur rapport avec l'Etat central. Ni les assemblées législatives ni les partis n'ont véritablement pris des initiatives qui relevaient pour l'essentiel d'une petite couche de hauts fonctionnaires parisiens dans les cabinets ministériels et d'une ou deux personnalités politiques. Aujourd'hui encore on retrouve associés aux réflexions et aux travaux certains de ceux qui en 1960 déjà aidaient à l'élaboration des premières mesures prises par la Vᵉ République : milieu étroit, et qui, tout en s'adaptant à la conjoncture, n'a guère renouvelé sa sensibilité. En ce sens, on peut parler d'une certaine continuité, même si, comme nous allons le voir, le projet gouvernemental a perdu de son incisivité au fil des années.

D'autre part, la France a suivi en matière de gouvernement local une approche que l'on pourrait qualifier d' « incrémentaliste ». A l'inverse d'autres démocratics industrialisées, elle n'a pas connu une grande réforme bouleversant de façon globale et autoritaire, au nom d'un principe général, tout le dispositif institutionnel : rien de comparable avec la réduction drastique du nombre de ses communes opérée par la Belgique ou avec la création d'un échelon politique entre l'échelon de base et le niveau central comme en Angleterre. Au contraire l'approche française a été faite à doses homéopathiques, par le biais d'une multiplicité de mesures diverses, sans cohérence évidente entre elles, sur des points particuliers et de façon à la fois décentralisée et volontariste. On n'a pas imposé un nouvel ordre mais on s'est contenté d'offrir des remèdes à des déficiences criantes tout en laissant ouverte la possibilité à ceux qui le souhaitent de développer eux-mêmes de nouvelles pratiques et de nouvelles procédures.

Les mesures concrètes prises par le Gouvernement forment un long catalogue qui, s'il est disparate, peut s'ordonner néanmoins autour de trois axes : le régionalisme fonctionnel, la coopération intercommunale, la réforme administrative, dont on peut rappeler les principales dispositions.

La région a été créée comme un cadre complémentaire de l'action administrative. Prolongeant le décret du 30 juin 1955 qui établissait des programmes d'action régionale, le décret du 7 janvier 1959 a défini une circonscription d'action régionale, territoire qui, le 2 juin 1960, se concrétise dans 21 circonscriptions regroupant de 2 à 8 départements. C'est le décret du 14 mars 1964 qui instaure le véritable cadre institutionnel de la région, avec la désignation d'un préfet régional disposant d'un certain pouvoir sur les départements par le biais d'une conférence administrative régionale qu'il préside et qui regroupe les préfets des autres départements, et par le biais d'une mission régionale de bauts fonctionnaires qu'il dirige. La solidarité régionale s'incarne dans un budget qui agrège les investissements publics de l'Etat au sein de la circonscription. Par ailleurs, et associée à titre consultatif aux travaux du préfet de région, qui d'ailleurs en désigne la plupart des membres, est mise en place une Commission de Développement économique et régional formée d'élus politiques et de leaders socioprofessionnels. La perspective ainsi tracée est évidente. La région est un dispositif institutionnel, technique et administratif qui sert à promouvoir l'expansion économique et sociale en liaison avec la planification nationale. Elle n'est pas une collectivité comme l'est la commune ou le département, bénéficiant d'une personnalité politique par le biais d'un Conseil désigné au suffrage universel. Elle est un échelon d'action de l'Etat auquel on associe des représentants locaux. Cette perspective est confirmée et renforcée par la loi du 5 juillet 1972. Celle-ci modifie certaines dispositions des décrets de mars 1964. La région est érigée en établissement public doté d'un certain nombre d'attributions et de quelques ressources financières. La Commission de Développement économique et régional fait place à, d'une part, un Conseil régional et regroupant les parlementaires et un certain nombre d'élus de la région, d'autre part, un Comité économique et social régional rassemblant les seuls leaders socio-économiques.

La coopération intercommunale est un deuxième axe de l'œuvre gouvernementale en matière de gouvernement local. Pour combattre les inconvénients insupportables du morcellement de la France en 36 400 communes, et plutôt que de redessiner une carte en imposant des fusions, le Gouvernement adopte une attitude basée sur le volontarisme et l'incitation financière. L'ordonnance du 5 janvier 1959 crée les syndicats de commune à vocation multiple, formule qui permet aux municipalités de fournir, de façon organique et en commun, un certain nombre de biens et de services (voiries, eau, etc.). En milieu urbain, où les besoins sont encore plus drama-

tiques, des formules spécifiques sont définies qui lient les partenaires un peu plus fortement les uns aux autres. Ainsi en est-il du district, puis de la communauté urbaine qui, par la loi du 31 décembre 1966, est érigée en établissement public administratif dirigé par un Conseil désigné par les Conseils municipaux des communes membres mais dont les décisions sont contraignantes pour celles-ci. Quant à la fusion elle-même, elle fait l'objet de la loi du 16 juillet 1971 qui élabore une procédure de regroupement communal dont l'initiative est dévolue aux autorités départementales tout en complétant celle-ci d'avantages consentis par l'Etat aux municipalités prêtes à jouer le jeu.

Quant à la réforme administrative, elle prend des formes multiples. La plus connue est celle de la déconcentration administrative. Il s'agit de remédier aux défauts de la bureaucratie de l'Etat engorgée et sous-informée au sommet, en transférant des attributions de décision jusque-là exercées par les services centraux au profit des services extérieurs de l'Etat. De 1969 à aujourd'hui, une nomenclature impressionnante de mesures est ainsi déconcentrée au sein des divers ministères, étant supposé que celle-ci réduira le pouvoir de Paris sur la vie locale. La plus importante concerne la déconcentration du contrôle financier au bénéfice du trésorier-payeur général. Par ailleurs des tentatives sont opérées pour modifier le cadre de la négociation entre l'Etat et les collectivités locales, en évitant les inconvénients du saupoudrage dans la distribution des crédits et du cadre annuel du budget par l'engagement de l'Etat sur des objectifs à plus long terme : d'où la formule des contrats, qu'ils soient passés avec des communautés urbaines, des villes moyennes ou des associations de communes. De surcroît l'Etat, ratifiant un état de fait, allège sensiblement le poids de la tutelle qu'il fait peser, notamment dans le domaine financier, sur les collectivités locales, en supprimant un certain nombre de contrôles *a priori* au bénéfice d'un contrôle *a posteriori*. Enfin l'Etat renforce les structures qui en son sein gèrent des problèmes locaux, que ce soit sur le domaine urbain — création du ministère de l'Equipement en 1966 — ou en matière d'aménagement régional — installation de la DATAR en 1963. Il faut mentionner également, au nombre des initiatives prises par la Ve République, la réforme du statut municipal de Paris par la loi du 31 décembre 1975 selon laquelle la ville de Paris est désormais gérée non plus par un préfet désigné par le Gouvernement mais par un maire désigné par le Conseil municipal.

Le Gouvernement ne se contente pas de prendre des mesures institutionnelles et de procédure, il entreprend et encourage un

travail de réflexion et d'information sur les problèmes de gouvernement local. A l'occasion de la préparation du décret de mars 1964, une réflexion de fond, alimentée par des expérienees en vraie grandeur dans quelques départements, est engagée sur la gestion administrative territoriale. Pour préparer le référendum d'avril 1969 sur la redéfinition du rôle du Sénat et de la région, le ministre J.-M. Jeanneney lance une vaste consultation par questionnaire auprès de plusieurs milliers de groupements en province. En 1973, le Président Pompidou charge A. Peyrefitte, ministre des Réformes administratives, de mener une étude sur la possibilité d'opérer une vaste décentralisation au bénéfice du département. En décembre 1975, le Président Giscard d'Estaing demande à O. Guichard de présider une Commission de Développement des responsabilités locales qui remettra en octobre 1976 un volumineux rapport. Enfin en 1977, le ministre de l'Intérieur adresse un questionnaire à tous les maires sur les problèmes de la gestion communale dont on peut se demander si la valeur n'est pas plus symbolique que scientifique.

2. ÉLÉMENTS D'UN DIAGNOSTIC

Personne ne conteste le fait que, dans le cadre qui leur a été assigné, les institutions régionales existent et que, malgré des difficultés et des frustrations, elles produisent des résultats. De même les formes de coopération intercommunale se sont passablement diffusées (1). N'est-ce pas un signe positif que de constater que les communautés urbaines sont capables de surmonter des crises politiques graves comme cela a été le cas pour celle de Bordeaux à la suite des élections municipales de 1977 ? Quant à l'œuvre de déconcentration administrative, elle est loin d'être négligeable et un pas en avant sérieux

(1)

Formes de groupements	*Communes groupées (au 1er janvier 1975)*		
	Nombre de groupements	*Nombre de communes intéressées*	*Population regroupée*
Syndicats à vocation unique	10 210		
Syndicats à vocation multiple ...	1 738	16 940	19 381 397
Districts	148	1 269	4 564 713
Communautés urbaines	9	251	4 142 526

Source : *Vivre ensemble*, Paris, La Documentation française.

a été fait par lequel le travail administratif s'est rapproché des problèmes qu'il traite.

La question reste pourtant posée de l'impact réel des mesures prises par la Ve République. En matière de gouvernement local plus encore que pour d'autres activités collectives, une réforme ne s'évalue pas en fonction du nombre des institutions et procédures nouvelles mises en place, mais par rapport à un certain nombre de problèmes qu'elle prétend résoudre et de changements profonds qu'elle espère engendrer. La réforme anglaise de 1974 est un bon exemple d'une politique qui, si elle s'est traduite sur le terrain par la constitution effective de nouvelles unités territoriales — les comtés et les districts —, n'apparaît pas avoir modifié le fonctionnement concret de celles-ci et semble même avoir favorisé l'émergence de conséquences négatives telles qu'une explosion des impôts locaux.

Rien n'est moins évident que la nature et la portée des objectifs poursuivis de 1959 à nos jours par les politiques gouvernementales en matière de réforme du gouvernement local en France. Pour s'en convaincre, il suffit de relire les textes et les déclarations faites par les responsables. Les mots y ont un impact émotionnel souvent certain — on parle d'une « meilleure participation des citoyens à la gestion de leurs affaires », de « concentration entre l'Etat et les collectivités locales » ou d' « adaptation aux réalités nouvelles » — mais qui demeurent flous et qui prêtent d'autant plus à l'équivoque que les procédures définies ne semblent pas nécessairement découler des objectifs annoncés dans le préambule. En définitive, la question est de savoir si les Pouvoirs publics centraux ont réellement voulu transformer en profondeur les caractéristiques du gouvernement local, en accroissant le pouvoir des collectivités locales et en modifiant la nature des relations entre Paris et la province.

C'est certainement au début des années 1960 que le climat politique a été plus favorable à une modification significative en la matière. Mais d'emblée la politique gouvernementale joue sur le registre de l'ambiguïté et de l'élan obscur, comme c'est le cas pour les décrets de mars 1964. Leur préparation, processus long et complexe bien qu'entièrement opéré au sein de la haute administration parisienne, est déjà le résultat d'un compromis entre novateurs hardis et réformateurs prudents. Le contenu même du dispositif régional mis en place est à la fois un prolongement du régionalisme fonctionnel et une ouverture vers la dynamique politique. D'une part on met en place un dispositif administratif interne à l'Etat ; d'autre part une instance de concertation est créée qui n'est certes pas un Parlement régional mais qui associe dans des conditions favorables les leaders

politiques et socio-professionnels locaux à l'émergence d'un agenda des affaires régionales. La CODER est de la part du Gouvernement davantage qu'une concession formelle et manipulatrice aux élus locaux, elle est un clin d'œil de sa part en direction d'un certain nombre de « forces vives » — jeunes dirigeants d'entreprises, jeunes agriculteurs, animateurs économiques, etc. — qui, sur le tas, en dehors des partis, et autour d'un projet de transformation du pouvoir local par le biais du développement socio-économique au niveau régional, sont prêts à prendre des responsabilités publiques. Enfin les décrets de mars 1964 adoptent une stratégie de changement qui est à la fois centralisatrice et autoritaire et d'autre part graduelle et basée sur l'apprentissage collectif. D'une part, c'est autour du préfet que tout se noue : il est le point d'intégration des nouvelles institutions régionales et c'est lui qui prend les décisions, dont celle de désigner les membres de la CODER. D'autre part, Paris joue dans le sens d'une flexibilité et d'une disponibilité réelle de ses représentants à l'égard des initiatives et des responsabilités que la CODER voudra bien prendre : on est prêt à laisser se développer un processus collectif qui aille plus loin que ce qui se joue dans les textes, jusqu'à l'émergence d'un projet régional politiquement responsable. Le caractère ambigu d'une telle politique gouvernementale permet de faire d'une pierre deux coups. Le gaullisme marque son ouverture vers de nouvelles couches sociales et vers les mouvements qui les caractérisent — clubs, comités d'expansion économiques, etc. — mais il évite de s'aliéner définitivement les notables. Ambiguïté classique en politique, qui consiste à ne pas s'enfermer dans une seule position et à pouvoir adapter les objectifs aux résultats. En l'occurrence la Ve République joue aux débuts des années 1960 une partie difficile et vitale pour elle qui consiste à s'implanter localement, à se recréer des supports et des clients, et elle cherche à ne pas avoir à choisir trop vite entre les notables, attachés aux structures territoriales locales, qui incarnent à ses yeux le « système des partis » mais qui comptent, et des « forces vives », prorégionalistes, sympathiques à son égard mais dont le poids est encore faible.

On retrouve la même attitude à l'occasion de la réforme de 1971 sur les procédures de fusion communale. Le Gouvernement annonce la nécessité de réduire le nombre des communes mais le ministre Marcellin, alors à l'Intérieur, cherche à rassurer les maires qui craignent pour leurs écharpes. Il prend la responsabilité de récompenser les communes qui fusionneront mais il ne propose ni carte nouvelle du découpage communal ni délai. Il confie la tâche à ses préfets mais il met en place une procédure telle qu'en fait elle est non

seulement volontariste mais même contrôlée par les conseils généraux et par les conseils municipaux. Quel que soit le résultat, il sort gagnant car il n'est pas responsable dans la mesure où il a décentralisé l'initiative.

En bonne *Realpolitik*, la Ve République n'a pas connu d'échecs majeurs car elle ne s'est jamais clairement engagée dans un sens ou dans un autre et elle a cherché à préserver sa marge de manœuvre. Une seule date fait exception : le référendum d'avril 1969 sur la région et le Sénat. Le Président de Gaulle s'était alors personnellement et clairement engagé, et il fut battu comme on le sait, en particulier par la défection d'une mince frange de notables conservateurs qui préférèrent provoquer une crise de régime que de perdre certaines de leurs prérogatives. Depuis lors, l'échec de ce référendum, par ailleurs si maladroitement préparé, pèse comme une hypothèque lourde sur la mémoire collective des gouvernants.

On connaît ce qu'il est advenu des réformes de 1964 et de 1971. En 1965, on a pu un instant croire que le pari d'une dynamique régionale se substituant au cadre départemental allait être gagné. Dans l'administration comme dans le pays, les partisans et les modernistes se sont mobilisés pour jouer le jeu. Pourtant il a fallu bientôt déchanter : préfets et notables ont repris la situation en main et ont verrouillé les institutions régionales. L'accord s'est fait pour étouffer les velléités novatrices et pour préférer, entre fonctionnaires départementaux et notables, stopper toute dynamique plutôt que de ne plus rester entre soi et de voir disparaître les pratiques de complicité dépendante et les institutions traditionnelles. Chacun s'accommodait d'une sorte de « second but », une CODER vraiment et uniquement consultative, qui n'opère pas de choix entre départements mais serve à obtenir plus d'avantages de Paris et qui soit vraiment sous la houlette du préfet. L'application de la loi de 1971 a été, elle, confiée aux notables et fonctionnaires départementaux qui se sont emparés des problèmes et ont joué au minimum, veillant surtout à ne pas engendrer de conflits et à bouleverser les équilibres bien rodés. Naturellement on a évité tant que faire se pouvait de confier à autrui la solution des problèmes, que ce soit par la sanction du référendum populaire ou par le recours à Paris. Deux ans plus tard, on ne dénombre que 581 cas de fusion concernant 1 465 communes.

Dans la plupart des pays qui ont procédé à une réforme de leur gouvernement local, et qui ont souvent une longue tradition décentralisatrice, celle-ci a été imposée de façon autoritaire et globale : c'est le pouvoir central qui a, à la suite d'un large débat parlementaire, redessiné la carte et fait appliquer la loi. En France, sous couvert de

décentralisation et pour des raisons politiques, on a agi de façon discrète, sans contrainte. Paradoxe d'un régime, la Ve République, dont on a par ailleurs pu dire qu'il était centralisé et dirigiste à outrance. S'il est un point où il ne l'est pas, c'est bien à propos de sa politique des collectivités locales. Le résultat a été la captation de la réforme par ses adversaires et l'échec de toute dynamique, avec un effort complémentaire pour mettre en place des remèdes aux déficiences trop graves du système ancien, quitte à renforcer celui-ci, en confiant aux notables locaux et aux services extérieurs le contrôle des nouvelles institutions. Car il est raisonnable de se demander si les collectivités locales ne se sont pas servies de toutes les tentatives de modernisation pour persister en leur être. Quoi de plus utile qu'un SIVOM pour maintenir l'autonomie de chaque commune, qu'un Conseil régional consultatif pour assurer la puissance des départements ou qu'une campagne de déconcentration administrative pour renforcer l'emprise de l'Etat central ? Impression d'autant plus fondée à la lumière de la crise économique et financière qui coïncide, semble-t-il, avec un isolement accru des communes — dont nombreuses sont celles qui reprennent leur autonomie à l'égard des diverses modalités de coopération intercommunale (chacun pour soi) — et avec un renforcement du contrôle du ministère des Finances par le biais des trésoriers-payeurs généraux. Comme le savent les Anglais, une réforme du gouvernement local, comme celle pratiquée en 1974, réussit d'autant mieux que chaque unité locale peut espérer gagner quelque chose, ce qui suppose par exemple la faculté pour le gouvernement central d' « arroser » le pays de subventions. Rien n'a été plus fatal que la réduction drastique des dépenses publiques locales décidée en 1975 par Londres et qui a stoppé net toute dynamique profonde.

Ce processus a contribué à affaiblir les rangs des partisans de la réforme locale et à discréditer des formules telles que la régionalisation ou la fusion des communes. Le contraste est grand entre l'espoir mobilisateur des années 1960 et le scepticisme qui est celui de l'opinion publique aujourd'hui. Les troupes réformatrices ont été en partie décimées par la notabiliarisation de certains leaders et en partie découragées par la démonstration par l'absurde qu'ont été les réformes menées par le Gouvernement ainsi que parfois par l'orientation conservatrice du gaullisme. Le Gouvernement lui-même a fini par être prisonnier d'une situation dans laquelle sa marge d'action s'est trouvée petit à petit réduite. Dans son discours de Lyon le 30 octobre 1970, le Président Pompidou a passé une sorte de marché avec les notables par lequel, en échange de la perspective d'avoir les mains libres pour mener à bien sa politique d'industria-

lisation, il s'est engagé à ne pas bouleverser le mode de gouvernement territorial. Face à la situation tendue qu'il a eu à affronter depuis 1975, le Président Giscard d'Estaing n'avait guère le choix : il a pu encourager les travaux relativement courageux de la Commission sur le Développement des responsabilités locales, confiés à O. Guichard, mais devant l'inquiétude d'une partie de sa clientèle, et du fait du poids des notables qui continuent à être un régulateur social essentiel dans une société mouvante, il a dû faire machine arrière. Aujourd'hui ce n'est plus un grand dessein comme la réforme régionale, c'est plus simplement toute annonce d'un modeste replâtrage du tissu communal qui en arrive à obscurcir l'agenda politique.

L'attitude des partis politiques contribue à l'impression d'un blocage. Ils ne s'engagent ni dans un sens ni dans un autre. Tout au plus font-ils de la politique symbolique en la matière, lançant sur le marché des slogans dont la substance concrète demeure floue ou dont la crédibilité reste faible. Le PS s'enhardit à parler d'autogestion locale, le RPR prône la démocratie du quotidien, le PC veut affranchir les villes du joug de l'Etat et du grand capital. Reste Jean-Jacques Servan-Schreiber, ferme dans ses convictions mais isolé sur l'échiquier politique.

Mais les partis sont-ils prêts à renoncer, à l'exemple des citoyens, à un système que, tout en le regrettant, ils espèrent utiliser à leur avantage pour l'exercice de leur pouvoir ? Pour les gaullistes, c'est l'Etat qui a été et demeure la colonne vertébrale de leur stratégie politique. Pour les centristes et les républicains, ce sont les notables — et donc l'Etat qui assure leur rôle essentiel — qui continuent à être l'assise de leur influence dans le pays. Quant à la gauche, elle ne peut oublier qu'elle tire sa force en partie de mouvements syndicaux — CGT, FEN, etc. — qui, tout en combattant le pouvoir patronal de l'Etat ou du capital, ont fini par en adopter le caractère centralisé et par en tirer leur influence dans la société.

3. UN ENJEU MAL CIRCONSCRIT

Faut-il en France une réforme de grande envergure en matière de gouvernement local ? La décentralisation est-elle nécessaire et souhaitée ? L'Etat est-il un monstre vorace et dominateur ? Tout compte fait, et au milieu de tous les arguments pour ou contre, on finit par être pris de doute et par être sceptique.

Quel pouvoir réel peut être celui des collectivités locales dans une société postindustrielle et mondialisée comme la nôtre ? Tout semble

concourir à dissocier pouvoir économique et pouvoir politique au niveau local. Il suffit de rappeler un fait essentiel des deux dernières décades, qui est celui de la disparition de tout un patronat familial fortement implanté dans la vie locale, qui certes la dominait plus ou moins mais sur lequel un minimum de pressions pouvait s'exercer dans le sens de la défense des intérêts communautaires. Aujourd'hui le maire a face à lui des cadres supérieurs obéissant à quelque état-major établi à Paris ou à New York et des services intégrés dans de grands groupes publics et anonymes. On peut s'interroger sur les chances que pourraient avoir des régions autonomes politiquement de peser sur le devenir économique alors que même l'Etat central éprouve tant de peine à imposer sa politique dans un contexte d'interdépendance internationale : tout au plus pourraient-elles verser des primes à la création d'emplois ou secourir des chômeurs. La pertinence du pouvoir local est d'autant plus discutable que dans la société actuelle modes de vie et statuts sociaux semblent de plus en plus déterminés par des phénomènes globaux de consommation et de stratification. N'a-t-on pas suggéré que l'institution communale n'était plus que le moyen spatial de reproduction de la force de travail ou de domination de la bourgeoisie ? Pour les marxistes, il est clair que le local n'est plus que le résiduel, une solidarité symbolique et affective. La communauté locale est morte. Et pour renverser la donne au niveau local, il faut d'abord changer la société globale.

La centralisation est-elle omniprésente et insupportable ? Personne ne nie combien le rôle de l'Etat est étendu. Mais, tout compte fait, la situation n'aboutit ni à l'asphyxie totale ni à l'omnipotence du centre. Paris est plus faible qu'on ne veut bien le dire, et dans les mailles du filet étatique, les éléments à la périphérie savent tirer parti des interstices et retourner la situation à leur avantage à un second degré. Les collectivités locales sont certes sous la tutelle de l'Etat mais elles ne la rejettent pas et se montrent même conservatrices en la matière. Car elles ont plus d'autonomie qu'il n'y paraît, à condition de savoir jouer du système pour le battre. Trois mécanismes au moins offrent paradoxalement souplesse et initiative relatives au niveau local : l'existence d'un échelon de synthèse au niveau départemental (en particulier le préfet qui, dans la pratique, est au moins autant le représentant du département face à Paris que le représentant de l'Etat dans le département, et qui offre un relais décisif permettant négociation et trafic d'influence entre la base et le sommet), la multiplication de filières particulières entre Paris et la périphérie, (notamment par l'existence d'organismes parapublics ou décentrés, et d'associations locales reconnues d'intérêt public), et la

non-existence de négociations budgétaires globales. Il en résulte un système dominé par quelques notables et par le secret, mais dans lequel chacun — ou presque — arrive à bénéficier d'une exception à la règle et personne n'est responsable.

L'Etat de son côté est empêtré dans la complexité, le gigantisme et le cloisonnement. On peut même parler d'une centralisation renversée. Et, à condition d'avoir une stratégie adéquate, l'action collective peut manipuler l'Etat à son avantage, que ce soit pour l'obliger à adopter des points de vue innovateurs — par exemple la campagne en faveur d'une libéralisation de l'avortement — ou pour des intérêts strictement corporatistes — par exemple l'action des petits commerçants. Centralisé, l'Etat est aussi colonisé. Dominées, les collectivités locales — et leurs leaders — sont aussi consentantes. Quant aux individus et aux groupes, ils sont loin d'être en voie de rejeter le système. Nombreux sont ceux qui ont su se constituer leur petit fief à l'ombre de l'Etat ou qui ne jugent pas la situation qui est la leur insupportable. Situation d'autant plus valorisée que leurs responsabilités ne sont pas formellement engagées : certes il faut se compromettre un peu avec l'Etat, mais cela n'a pas grande conséquence, car tout le monde est un peu compromis. D'autres en revanche n'ont aucun accès aux privilèges, aux passe-droits, aux filières qui permettent de prendre à revers la centralisation. Il y a là une source fondamentale d'inégalité, qui est celle du citoyen devant l'Etat, entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas battre le système. Le clivage ne recoupe pas uniquement celui entre riches et pauvres. Mais il est évident que pour nombre de couches moyennes en milieu urbain, le rapport au pouvoir est plus difficile d'accès que pour les agriculteurs par exemple.

Enfin il faut se méfier d'un égocentrisme ethnologique qui peut conduire aux pires contresens. Combien de fois n'a-t-on pas vu la vie locale avec les yeux d'un nostalgique du village d'antan — pour dénoncer la disparition de formes communautaires, et dont on oublie souvent qu'elles étaient oppressantes — ou avec le regard d'un sociologue catastrophé — pour souligner l'anémie et la désorganisation sociale de nos espaces urbains ! A vrai dire on ne sait pas grand-chose sur le contenu et les formes de la vie locale. Ce qui aboutit à confondre vie politique et vie sociale au niveau local. D'un côté, certains indices permettent de déceler une tendance forte à une perte de crédibilité dans les institutions officielles et leurs représentants : le succès du mouvement des écologistes par exemple serait une manifestation de cette distanciation. D'un autre côté, tout semble indiquer que, à l'heure actuelle, les réseaux de sociabilité locale — association,

parenté, voisinage, etc. — connaissent un renforcement de leur rôle dans la société mouvante, globale et insécure qui est la nôtre. A propos, que recherche l'individu dans sa vie locale ? Quel est l'espace pertinent pour lui : est-ce le quartier, la commune, l'agglomération ?

Il importe d'aller plus loin qu'un simple raisonnement en termes d'institutions et d'attributions dans le domaine du gouvernement local. Les individus attendent certes une dose suffisante de démocratie formelle et de responsabilités directes, mais ils veulent aussi que le système politique satisfasse leurs intérêts et leurs problèmes concrets. De ce point de vue, il est décisif d'offrir à ceux que l'on voudrait mobiliser en faveur de la décentralisation politique, des avantages qui compensent le prix des responsabilités qu'on leur demandera de prendre. Un projet de gouvernement local ne peut être que politique, et ce dans un double sens. Il passe nécessairement par un clivage de la société à son égard. Il ne peut être consensuel ou technique. Et il suppose l'engagement des partis et des mouvements sociaux d'autant plus que les groupes les plus écartés du rapport à l'Etat expriment la marginalité moins par le rejet du système que par l'apathie et la passivité.

CÉLINE WIENER

Pouvoir politique et administration : le temps de la discorde

Qui gouverne la France ? La question est aussi ancienne que la montée du pouvoir administratif : elle se pose depuis que l'évolution des tâches a fait de l'auxiliaire dévoué du pouvoir politique un brillant second, puis un premier rôle. La réponse a évolué avec les fluctuations de la vie publique, qui ont fait se succéder les périodes de relâchement et de resserrement de la bride. Mais la question, en elle-même, n'impliquait pas jusqu'à ces derniers temps de conflit ouvert : si chacun des pouvoirs défendait ses prérogatives au nom des intérêts bien compris du pays, il s'agissait plutôt d'une concurrence que d'une rivalité ; et si l'on se reprochait mutuellement certains empiétements, on ne remettait pas en cause l'essentiel de la répartition.

Aujourd'hui, ce sont les termes de la question qui se trouvent modifiés : le problème, en cette période préélectorale, n'est plus de savoir qui gouverne la France, mais qui fait qu'elle est aussi mal gouvernée. Depuis peu, hommes politiques et administrateurs paraissent moins se disputer les attributions que se rejeter mutuellement la responsabilité des échecs, et le partage contesté est celui non plus tant des compétences que des incompétences et des fautes.

Le débat est nouveau non seulement par sa teneur et sa virulence, mais aussi par son caractère public, les administrés — ou plus exactement les électeurs — étant faits juges de la cause. L'enjeu en est clair : il s'agit, pour les hommes politiques qui ont ouvert le feu, de se dédouaner vis-à-vis de l'opinion, et pour l'administration qui amorce sa contre-offensive, de se disculper de leurs accusations. Certains des arguments utilisés de part et d'autre sont classiques : ils relèvent de l'éternelle opposition entre légitimité démocratique

et scientifique. Mais il en est un plus nouveau : l'imputation réciproque de « faire de la politique » au sens péjoratif du terme, qui aggrave les hostilités en même temps qu'elle leur trace un nouveau cadre.

LA PRATIQUE ANTÉRIEURE : DE LA SAINTE ALLIANCE A LA PAIX ARMÉE

D'après la théorie, entre le pouvoir politique et l'administration devait régner une harmonie préétablie : du premier, parce que issu de l'élection, relevaient l'impulsion et les choix fondamentaux ; à la seconde, parce que dépositaire du savoir technique et des moyens d'exécution, revenaient la préparation impartiale et l'application scrupuleuse des décisions. Ce schéma idyllique, si tant est qu'il ait véritablement fonctionné, appartient — faut-il le rappeler ? — à une époque révolue. L'évolution sociale a joué en faveur de l'administration, qu'elle a haussée au rang sinon toujours de rivale, du moins d'associée se sachant indispensable et revendiquant en conséquence une plus grande autonomie ; et la réorganisation du pouvoir intervenue en 1958 n'a pas réussi à raffermir l'emprise des autorités politiques.

Avant la Ve République, c'était l'instabilité ministérielle qui faisait le jeu de l'administration : les « représentants anonymes de la longue série des ministres » ne pouvaient que s'en remettre à la « stable corporation des administrateurs » (1) et entériner les programmes que sa permanence la mettait seule en mesure d'élaborer. De plus, la séparation des sphères politique et administrative faisait choisir les dirigeants parmi les hommes de parti plutôt qu'au sein des fonctionnaires : ils s'en trouvaient, vis-à-vis de leurs services, en situation de relative faiblesse, car s'ils pouvaient en certains cas imposer leurs vues au nom d'une logique différente et par hypothèse supérieure, on ne les considérait pas moins comme des « hors-profession » qu'il fallait contenir ou actionner, mais en tout cas guider.

Contre ce qu'elle jugeait être un abus de fonctions inacceptable, la Ve République entendit réagir. Juridiquement en inscrivant pour la première fois dans la Constitution le principe de la subordination de l'administration au Gouvernement. Politiquement en renforçant la position des ministres sur les deux points où se mani-

(1) R. Buron, *Le plus beau des métiers*, Plon, 1963, p. 239.

festait leur fragilité : la durée leur serait désormais assurée par la longévité des gouvernements, et la compétence technique ne leur ferait plus défaut, puisqu'on les recruterait de préférence parmi les hauts fonctionnaires (2).

En est-il résulté une reprise en mains des affaires par l'autorité politique ? A lire et à entendre les opinions — parfois contradictoires — formulées sur ce point, on serait tenté de répondre oui, sans doute, pour la procédure, mais non, probablement, quant au fond. Les ministres occupent davantage et plus efficacement le terrain administratif, à la fois parce que leur espérance de vie s'est accrue et parce que l'incompatibilité de leurs fonctions avec le mandat parlementaire libère le temps qu'ils consacraient auparavant aux Assemblées : suivant l'expression de Bernard Chenot « la fonction crée l'organe » (3), en ce sens qu'un ministre qui peut se concentrer sur son ministère devient un ministre actif. Son rôle ne consiste plus, sans doute, en une figuration intelligente. Mais le texte de la pièce ne s'en est pas trouvé fondamentalement modifié. Un haut fonctionnaire devenant ministre, même s'il reçoit par la suite l'onction électorale, conserve souvent les modes de pensée du clerc et incline — non plus par inexpérience mais par formation — à faire sienne la logique des services : son autorité sur eux s'est accrue, mais s'exerce moins au profit d'une rationalité différente (4).

Et à ce rapprochement des vues au sommet vient s'ajouter une communauté de nature des personnels dirigeants. Les membres des cabinets sont recrutés dans le même vivier — les anciens de l'ENA — que les hauts fonctionnaires des ministères et parfois dans la même administration, certains ministres demandant à leurs chefs de service de leur proposer des candidats. Il se produit depuis quelques années, constate François Bloch-Lainé, « un phénomène nouveau : nous sommes gouvernés par « d'anciens-futurs hauts fonctionnaires »... la « mousse » tend ainsi à devenir homogène à la surface des administrations » (5). Les cabinets, sans doute, ont toujours été peuplés par les grands corps. Mais parce qu'on les a voulus plus spécialisés, ils paraissent aujourd'hui moins distincts des services : le va-et-vient des mêmes hommes entre les uns et les autres rapproche les fonctions

(2) La proportion des ministres issus de la haute fonction publique n'a cessé de s'accroître : elle atteint aujourd'hui près de 70 % (cf. les chiffres cités par A. PEYREFITTE, in *Le mal français*, Plon, 1976, p. 295, et les analyses de P. BIRNBAUM in *Les sommets de l'Etat*, Ed. du Seuil, 1977, p. 75 et s.).

(3) *Etre ministre*, Plon, 1967, p. 37.

(4) « Le haut fonctionnaire devenu ministre risque de n'être que le plus haut de ses fonctionnaires » observe notamment A. PEYREFITTE (*op. cit.*, p. 294).

(5) *Profession : fonctionnaire*, Ed. du Seuil, 1976, p. 9 et 232.

en même temps que les esprits, la passerelle devient viaduc autoroutier, et dans cette République des camarades de promotion, la division du travail se mue en confusion des genres. Quand les responsables se tutoient, il n'y a plus de contrôle possible, constatait, désabusé, un familier du système : comment et au nom de quoi peut-on s'opposer à un pair, dont on partage de surcroît les valeurs ?

Le pouvoir effectif de l'administration, s'il emprunte d'autres canaux, n'a donc pas diminué. On l'a souvent reconnu de part et d'autre, les administrateurs dévoilant sans fausse honte certaines de leurs stratégies, les hommes politiques admettant sans acrimonie particulière qu'un ministre sert essentiellement à « décider parfois autrement que les bureaux » (6) ou considère souvent comme sa tâche principale de « défendre aux yeux des assemblées et de l'opinion la politique que mène (son) administration » (7).

Jusqu'à ces derniers temps, peu d'entre eux s'insurgeaient, en paroles ou en actes, contre cet acquiescement résigné : c'est que l'administration n'était pas taxée d'infidélité, ni surtout de nocivité. On lui reprochait d'être trop sûre de sa raison et de trop chercher à l'imposer, mais pas de faillir à ses devoirs ; souvent même, on savait gré de ses résistances à cette vierge sage gardant le logis ; et toujours, on comptait sur elle pour dominer la complexité des décisions à prendre. Les querelles de ménage, dans ce « couple uni » (8), ne remettaient pas en cause les fondements de la vie commune, mais simplement le régime matrimonial : c'est ce qu'exprimait Georges Pompidou, alors Premier ministre, lorsqu'il précisait en défendant un projet de loi de pleins pouvoirs que les réformes prévues « ne seraient pas seulement l'œuvre de l'administration » et qu'il rédigerait « de sa propre main les deux textes les plus importants » (9).

La faille, depuis lors, s'est creusée, la lutte d'influence s'aggravant d'un désaccord de fond jusqu'à prendre des allures de guerre de religion. Retranché derrière sa propre vision du possible et du souhaitable, chacun des partenaires a bientôt accusé l'autre de desservir l'œuvre commune. Et depuis peu, un nouveau pas a été franchi dans l'escalade : il est étonnant de constater à quel point les reproches tournent au dénigrement, les ressentiments à la vindicte et la rivalité secrète à l'antagonisme avoué.

(6) B. CHENOT, *op. cit.*, p. 67.
(7) R. BURON, *op. cit.*, p. 132.
(8) L'expression est de Ch. DEBBASCH, *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1976, p. 149.
(9) *Le Monde* du 11 mai 1967.

LA CRISE ACTUELLE : LE CONFLIT OUVERT

Dans ce duel entre le bien et le mal, les combattants sont d'accord sur deux points : certaines choses ont été faites qui n'auraient pas dû l'être tandis que d'autres n'ont pu se faire alors qu'elles l'auraient dû ; et la faute en incombe à « l'autre », qui a mal usé de son pouvoir d'innover ou intempestivement freiné la réforme. Mais les actes d'accusation, s'ils se fondent l'un et l'autre sur l'idée de politique, ne sont pas libellés de la même manière : pour les gouvernants, l'administration poursuit fâcheusement *sa* politique — technocratique — et de surcroît se mêle indûment *de* politique en contrecarrant celle des élus ; pour l'administration, les gouvernants, malheureusement, ne font que *de la* politique — politicienne — et au surplus la font mal.

L'offensive des hommes politiques

Tous les gouvernants ne prennent pas part à la charge et certains même la condamnent : ainsi Olivier Guichard se garde-t-il expressément de « céder à la mode déplorable qui consiste à critiquer les fonctionnaires » (10). Mais les assaillants sont en nombre et se partagent efficacement le terrain. Sur un ton qui varie, suivant les tempéraments, entre la délectation morose et la fureur guerrière, ils imputent à l'administration les plus noirs méfaits et les pires intentions : féodalité indomptable, elle mène une action nocive et tend à devenir une entreprise de subversion.

Les uns prennent pour cible le « totalitarisme administratif » qu'ils affirment, malgré tous leurs efforts, n'avoir pu endiguer. Hégémonie de l'appareil qui, échappant aux pouvoirs constitutionnels, règne sans partage et n'obéit qu'à lui-même : l'Etat, proclame sans ambages Jacques Chirac, « ne domine plus son administration » (11) tandis qu'Alain Peyrefitte développe le leitmotiv de « l'impuissance d'Etat » (12). Outrecuidance des spécialistes qui, passés maîtres dans l'art de l'hypnose et de la carte forcée, tiennent la main des responsables et prétendent à travers eux régir les destinées du pays. L'administration a phagocyté les ministres qui n'ont plus du pouvoir que les apparences — sinon l'illusion — et sont en fait subordonnés

(10) *Un chemin tranquille*, Flammarion, 1975, p. 86.
(11) Réconcilier les Français et leur administration, in *Le Monde* du 12 mai 1977.
(12) *Le mal français*, *op. cit.*, p. 240.

aux services (13). Elle se place au-dessus du législateur en défaisant son œuvre par circulaire. Et elle l'emporte même sur le juge puisqu'elle peut refuser impunément d'exécuter ses décisions. A cette servante devenue maîtresse, déplorent en chœur les gouvernants, nul n'est en mesure de résister.

Plus grave, à leurs yeux, est que cette puissance soit mise au service d'une mauvaise cause. Aveugle et obstinée, l'administration méconnaît les besoins réels des hommes en fondant son action sur une analyse abstraite ou pseudo-scientifique de la société. Plus attentive aux moyens qu'aux fins, plus soucieuse de son emprise que du bien commun, elle soumet les citoyens à une multitude de contraintes « dont le poids leur apparaît aussi lourd que les motivations incompréhensibles » (14). Inaccessible aux demandes légitimes que lui transmettent les dirigeants et insensible aux objections bien fondées qu'ils formulent contre ses projets, elle refuse de faire ce que le bon sens commande ou fait ce qu'il condamne : c'est la conclusion à laquelle s'arrête Alain Peyrefitte au terme de son analyse, mi-sottisier mi-réquisitoire, du mal administratif français (15). Et l'offensive de ce tireur d'élite est appuyée par l'artillerie lourde de Philippe Malaud, qui voit en l'administration le mauvais génie de la France et une source inépuisable de calamités : elle « sabote » la politique d'aménagement du territoire au profit d'un processus technocratique et néfaste de « déterritorialisation des citoyens » ; elle constitue un « élément de blocage économique » et de gaspillage des ressources parce qu'elle impose des charges et des réglementations qui non seulement sont absurdes et nocives, mais nécessitent la création de services de contrôle inutiles et coûteux ; elle est même « responsable de l'absence de résultats tangibles du plan de relance » pour ce qui concerne l'emploi (16).

Mais il y a plus grave encore : l'administration ne serait plus politiquement neutre et mènerait une action contraire à la volonté des dirigeants, voire à la nature du régime. Pour certains, cette usurpation de pouvoir est essentiellement la conséquence du développement inconsidéré de l'appareil et des missions qu'il a en charge : la tendance naturelle de toute administration à dégénérer en bureaucratie, combinée avec l'impérialisme des technocrates, ne peut man-

(13) *Ibid.*, p. 295. Il faudrait, poursuit l'auteur, « que l'administration soit placée sous la tutelle d'autorités *élues*, alors qu'aujourd'hui c'est l'inverse », p. 475.
(14) G. POMPIDOU, *Le nœud gordien*, Plon, 1974, p. 57.
(15) *Op. cit.*, p. 228.
(16) *La révolution libérale*, Masson, 1976, p. 44 et 129 ; Administration, politique et société libérale, in *Promotions*, nº 100, p. 48.

quer de donner à la politique nationale une coloration plus dirigiste que simplement interventionniste, mais contredit par là même l'esprit libéral du système. L'administration deviendrait ainsi de type « socialisant » non pas tant par choix politique délibéré que par un effet d'auto-entraînement incontrôlé, mais les résultats pratiques de cette mutation — pesanteur, incompréhension, paperasse, anonymat, contraintes — n'en sont ni moins évidents ni moins graves. La critique, ici, vient de très haut puisqu'on peut lire dans *Démocratie française* que « notre administration donne parfois, malgré elle, comme un avant-goût de ce que serait une société collectiviste » (17). D'autres hommes politiques partagent cet avis, mais nuancent l'explication d'une part de volontarisme. Jacques Chirac, par exemple, franchit un pas en se demandant : « A-t-on voulu préparer le collectivisme par ce résultat ? Peut-être pas. La courte vue d'une hureaucratie livrée à elle-même suffit peut-être à expliquer le phénomène. Quoi qu'il en soit, le collectivisme est déjà plus qu'amorcé » (18). Et en première ligne de ceux pour qui la « socialisation » de l'administration procède surtout d'un choix subjectif — et subversif — on retrouve Philippe Malaud tonnant contre « les idéologues marxistes toujours embusqués au niveau des administrations centrales et de tous les services de planification, d'organisation, de réforme », qui utilisent leurs fonctions « à des fins politiques et partisanes » et, alliés objectivement aux « technocrates dirigistes... sont résolus à orienter les structures de notre pays dans un sens contraire à la volonté du Gouvernement, aux vœux de l'opinion et aux nécessités du progrès » (19). De nombreux secteurs « ont à peu près complètement échappé au pouvoir politique et sont dirigés par des maffias technocratico-syndicales » ; naturellement « c'est toujours sous les auspices du collectivisme : c'est alors la mise en cause organisée de l'Etat, le sabotage de la politique du Gouvernement... la massification et l'assujettissement de l'administré » (20).

Si les appréciations varient quant au niveau de ces débordements administratifs, la raison qui en est donnée est presque toujours la même : le Gouvernement n'exerce pas suffisamment son autorité. Il s'est laissé prendre à un double piège : la technicisation des ministres et de leurs cabinets, qui sont « investis » (21) par les services, et

(17) P. 85.
(18) *Rassemblement-actualité*, juin 1977, n° 10.
(19) *La révolution libérale*, *op. cit.*, p. 43, 58 et 47.
(20) *Promotions*, *op. cit.*, p. 49.
(21) A. PEYREFITTE, *op. cit.*, p. 295.

une orientation « trop exclusive vers des soucis gestionnaires » (22) qui lui fait délaisser au profit des bureaux les initiatives d'ensemble. « Trop de ministres, estime Jacques Chirac, ont tendance à être les haut-parleurs de leur administration au lieu de l'animer » : il faut donc — mais il suffit — qu'ils la reprennent en main (23). Contre cet appel à une moderne croisade, les administrateurs, naturellement, s'insurgent et opposent à l'argument d'autorité celui des fins en vue desquelles elle s'exerce : au « Comportons-nous en chefs » des dirigeants, ils répondent : « Faites-nous de la bonne politique et nous vous ferons de la bonne administration. »

La contre-attaque de l'administration

Depuis peu, en effet, les administrateurs ont relevé le gant pour se lancer à leur tour dans la bataille et riposter, d'abord dans le privé puis publiquement, à ce qu'ils jugent être une attaque aussi déloyale qu'injustifiée. Ils en dénoncent en premier lieu le principe : des syndicalistes vilipendent « l'ingratitude des puissants du jour qui se dédouanent un peu trop facilement de leurs échecs » (24) ; de hauts fonctionnaires s'élèvent contre le comportement « inélégant et déplaisant » d'anciens ministres « recommandant ouvertement d'affaiblir ou de condamner l'administration qu'ils ont commandée pendant plusieurs années (sans que) personne n'ose plus leur dire *Tu quoque, fili !* » (25). Mais ils en contestent aussi le bien-fondé : la crise, selon eux, est due aux carences des dirigeants qui ne déterminent pas de politique administrative là où il le faudrait, mais font intervenir des considérations de politique tactique là où elles n'ont pas leur place. L'administration, en somme, souffrirait à la fois d'un manque et d'un excès de politique : manque au niveau des directives générales, excès à celui de l'action quotidienne, l'un et l'autre étant également condamnables.

Au sommet, déplorent les administrateurs, règne le vide. Les dirigeants actuels ne remplissent pas leur mission. Ils n'ont aucun projet d'ensemble, ni même une politique clairement définie, mais « marchent au radar » (26) sans transmettre aux services d'orientations précises. Cette impuissance s'explique par deux phénomènes. D'abord la disparition, par la confusion des personnels, de l'esprit

(22) Ph. MALAUD, *Promotions, op. cit.*, p. 49.
(23) Cité par F. GIROUD, in *La comédie du pouvoir*, Fayard, 1977, p. 164 et 185.
(24) A. GIAUQUE, Les fonctionnaires et la politique, in *Promotions*, n° 100, p. 20.
(25) G. DEVAUX, Bulletin de santé de l'administration française, in *Le Monde* du 26 août 1977.
(26) A. HOLLEAUX, Des réformes en l'air, in *Le Monde* des 10-11 avril 1977.

politique « pur » qui est le mieux qualifié pour déceler les besoins et les réactions de l'opinion puis infléchir en conséquence l'action administrative. « Le couple ministre - haut fonctionnaire n'est pas remplaçable par un hermaphrodite » écrit François Bloch-Laîné : l'intérêt général — mais aussi celui des services eux-mêmes — voudrait « qu'on recrutât les hommes de gouvernement autre part que sous la porte cochère de l'administration » (27). Ensuite, au sein même du milieu gouvernemental existent des divergences d'opinion et des luttes intestines qui font obstacle à la définition d'une ligne de conduite stable. Sous l'autorité du général de Gaulle, les fonctionnaires savaient ce que l'on attendait d'eux parce qu'il existait à la fois une unité politique et une politique connue : l'une et l'autre se sont perdues et ils s'en trouvent livrés à eux-mêmes. Mais parce que la bonne marche des affaires l'exige, ils sont conduits à ramasser le flambeau et à pallier l'irrésolution des dirigeants. Le « souci politique » qu'on leur reproche — mais sur lequel, tacitement, on compte — s'explique par la nécessité de combler le vide : faute de pouvoir l'inspirer, le sommet en quelque sorte l'aspire (28). S'ils donnent l'impulsion à la machine, c'est que le Gouvernement ne le fait pas ; s'ils prennent des initiatives, c'est que le Gouvernement est incapable d'en prendre.

Dans le domaine de la gestion, en revanche, le vide politique fait place au trop-plein. Mus par des soucis électoralistes, ministres et cabinets interviennent au coup par coup, « à temps et à contretemps (et) pèsent sur beaucoup de décisions dans un sens purement politique » (29). Une stratégie compliquée qui tend à ne mécontenter ni les syndicats, ni certains secteurs de l'opinion considérés comme névralgiques leur fait prendre des décisions contestables ou dénaturer, voire bloquer des mesures utiles. Tantôt l'administration ne peut obtenir des gouvernants qu'ils fassent ce qu'ils sont seuls à pouvoir faire — donner force juridique à des projets qui s'imposent et qu'ils ont parfois eux-mêmes commandés — tantôt elle ne peut s'opposer à ce qu'ils ne devraient pas faire — donner le pas à l'opportunisme sur l'intérêt général — et dans les deux cas, cependant, ils tentent de lui imputer devant l'opinion la responsabilité des dommages qui en résultent.

« Pas de vagues en ces temps incertains » : telle est la devise que prêtent bien des administrateurs aux hommes politiques, qu'ils

(27) *Profession : fonctionnaire*, *op. cit.*, p. 242.

(28) F. Bloch-Laîné, Une politisation par le vide, in *Promotions*, n° 100, p. 59.

(29) G. Ducoloné, Administration et politique, in *Promotions*, *op. cit.*, p. 38.

accusent de « négliger les soucis de l'avenir au bénéfice d'un présent calme » (30) voire de perdre le sens du service public (31). La crainte de mécontenter un secteur de l'électorat l'emporterait sur la volonté de régler correctement les problèmes et les inclinerait aux compromis, sinon aux compromissions. Si l'administration tente parfois d'y faire obstacle, ce n'est pas, comme on l'en soupçonne, par esprit d'opposition systématique, mais par conscience d'un devoir qu'elle estime être seule aujourd'hui à remplir : préserver la neutralité du service contre l'intrusion suspecte de la politique.

Et à partir de cette constatation, non seulement elle réfute mais elle renverse l'accusation de politisation qui lui est lancée. Que tous les fonctionnaires, dans une France divisée, ne partagent pas les vues du pouvoir en place, c'est évident. Que certains d'entre eux n'en fassent pas mystère, c'est normal dans un système de fonction publique garantissant la liberté d'opinion. Mais qu'ils usent de leurs attributions à des fins partisanes et contrecarrent l'action du Gouvernement pour servir la cause de l'opposition, c'est faux et injurieux. Les dirigeants voient de la politisation où il n'y en a pas lorsqu'ils considèrent toute objection à une initiative mal venue comme militante et subversive, alors qu'elle traduit seulement l'exercice légitime de la fonction administrative. Et s'il existe une politisation de l'appareil, ils en sont les premiers responsables, d'abord parce qu'ils tentent — plusieurs scandales l'ont démontré, notamment l'affaire Aranda — d'utiliser l'administration au profit de leurs alliés, ensuite parce qu'ils ont peu à peu réservé les hauts postes à des adeptes de leurs conceptions. « Les éléments les plus élevés (de la hiérarchie) ont la couleur du pouvoir » constate François Bloch-Laîné (32), Gilbert Devaux observant pour sa part que les ministres tiennent compte de « l'approbation d'une doctrine » non plus seulement, comme dans le passé, pour constituer leur cabinet, mais aussi pour nommer aux plus hauts emplois de l'administration et des entreprises nationales, et que « cette politisation progressive d'un certain nombre de postes de haute responsabilité a créé un climat fâcheux d'instabilité et d'insécurité » (33). Les gouvernants actuels, estiment de nombreux fonctionnaires, font passer l'allégeance à leurs vues au-dessus du loyalisme dû à l'ensemble de la nation : qu'est-ce donc, sinon une volonté de politiser l'administration?

(30) F. Bloch-Laîné, *Profession : fonctionnaire*, *op. cit.*, p. 8.

(31) L'expression a été prêtée à M. Boiteux, directeur général d'EDF, par *Le Canard enchaîné* du 29 juin 1977 : même si elle n'est pas — ou pas littéralement — exacte, elle est néanmoins révélatrice d'un état d'esprit assez répandu.

(32) *Promotions*, *op. cit.*, p. 59.

(33) *Le Monde* du 26 août 1977.

On peut considérer cet affrontement, d'un point de vue abstrait, comme le choc de deux logiques opposées et parvenues à un point d'exacerbation. Poussé à l'extrême, le rêve de chacun des deux partenaires serait sans doute que son système de valeurs puisse régner sans frein et sans partage : certains fonctionnaires ne sont pas loin de penser qu'ils feraient de la meilleure administration si le Gouvernement n'existait pas ; certains gouvernants souhaiteraient, pour assurer la victoire de leur politique, que toute l'administration y soit entièrement dévouée. Le mythe du technicien érigé en sauveur est patent ; mais la tentation du *spoils system* et du *perinde ac cadaver*, pour un pouvoir personnalisé, n'est pas niable (34). Trop de dieux rivaux peuplent notre Olympe pour que l'équilibre n'y soit pas remis en question. Mais quelle lignée fera s'infléchir à son profit la balance?

L'explication ne doit pas négliger, cependant, les facteurs conjoncturels de la crise. Dans un pays à peu près également partagé entre la volonté et le refus d'un changement, l'assise et l'autorité du pouvoir politique sont fragiles : lorsque des gouvernants ne représentent qu'une faible majorité, ils sont généralement plus portés à la prudence qu'à l'audace ; lorsque de surcroît ils sont en place depuis longtemps, le vieillissement de leur projet ne les incline guère aux innovations. Un appel d'air se produit alors, dont profite l'administration. Mais cette situation, a-t-on fait remarquer, ne peut être qu'une phase d'attente, « un entracte à l'issue duquel l'administration sera ramenée dans la voie de l'obéissance à un nouveau pouvoir politique » (35). Reste à savoir si ce pouvoir doit être nouveau par ses orientations ou par sa solidité et sa résolution : si la majorité actuelle sort renforcée des urnes ou si l'opposition l'emporte avec une marge de voix suffisante, sans doute l'administration, bon gré mal gré, devra-t-elle céder du terrain. Si au contraire l'écart des suffrages est faible, et restreinte la durée prévisible du Gouvernement, le rapport de forces interne risque de n'être pas profondément modifié. Les électeurs, lorsqu'ils se prononceront pour ou contre une politique, pèseront-ils en même temps sur la répartition des pouvoirs en tranchant la querelle qui divise l'Olympe ?

(34) F. Bloch-Laîné disant à V. Giscard d'Estaing que le général de Gaulle n'était pas partisan du *spoils system* s'entend ainsi répondre : « Si cela est, le général a tort. Nous allons forcément vers un présidentialisme accru et il faut en tirer les conséquences. Les équipes dirigeantes sont appelées à changer avec l'élu du peuple au pouvoir exécutif » (*Profession : fonctionnaire*, *op. cit.*, p. 231).

(35) Ch. DEBBASCH, Administration et pouvoir politique : sur un couple uni, in *Promotions*, *op. cit.*, p. 69.

ÉVOLUTION DES CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES AUX RECENSEMENTS DE

	Effectifs				*Stru*	
	1954	*1962*	*1968*	*1975*	*1954*	*1962*
Agriculteurs exploitants	3 966 015	3 044 670	2 464 156	1 650 865	20,7	15,8
Salariés agricoles	1 161 356	826 090	584 212	375 480	6,0	4,2
Patrons de l'industrie et du commerce (Industriels, artisans, patrons pêcheurs, gros commerçants, petits commerçants)	2 301 416	2 044 667	1 955 468	1 708 925	12,0	10,6
Professions libérales et cadres supérieurs (Professions libérales, professeurs, professions littéraires et scientifiques, ingénieurs, cadres administratifs supérieurs)	553 719	765 938	994 716	1 459 285	2,9	4,0
Cadres moyens (Instituteurs, services médicaux et sociaux, techniciens, cadres administratifs moyens)	1 112 543	1 501 287	2 005 732	2 764 950	5,8	7,8
Employés (Employés de bureau, employés de commerce)	2 068 118	2 396 418	2 995 828	3 840 700	10,8	12,5
Ouvriers (Contremaîtres, ouvriers qualifiés, ouvriers spécialisés, mineurs, marins et pêcheurs, apprentis ouvriers, manœuvres)	6 489 871	7 060 790	7 705 752	8 207 165	33,8	36,1
Personnels de services (Gens de maison, femmes de ménage, autres personnels de service)	1 017 789	1 047 312	1 166 252	1 243 490	5,3	5,4
Autres catégories (Artistes, clergé, armée et police)	513 937	564 023	525 860	524 000	2,7	2,9
Total	19 184 764	19 251 195	20 397 976	21 774 860	100,0	100,0

(1) Les données de ce tableau sont extraites du dépouillement exhaustif des recensements de et du sondage au cinquième en 1975. Ce sont les données comparables les plus précises dont on p

PIERRE BIRNBAUM

Modernisation du système politique ou transformation de la classe dirigeante

Le régime politique de la V^e^ République a rétabli la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, subordonné, dans les faits, le Gouvernement au Président, assuré, par son élection au suffrage universel et les privilèges qui lui sont attribués, la toute-puissance du chef de l'Etat. Dans la France d'aujourd'hui, le pouvoir appartient-il pour autant au seul Président de la République ? Quelle est la latitude d'action du pouvoir exécutif conçu dans son ensemble ? Le pouvoir politique est-il indépendant des diverses forces sociales qui s'affrontent dans la société globale ? Bénéficie-t-il seulement d'une autonomie déléguée et concédée ? Est-il au contraire, par-delà les textes juridiques, l'instrument de la classe sociale dominante ou, encore, le porte-parole d'une caste de hauts fonctionnaires ? D'une manière plus générale, par quels types de théorie (développementaliste élitiste, marxiste, polyarchique, etc.) peut-on le mieux rendre compte de la structure du pouvoir dans la France de la V^e^ République ?

Deux types d'interprétation, avec chacune leurs variantes, semblent s'opposer. Le premier tend à replacer le système politique de la V^e^ République dans le processus de modernisation politique que connaissent, les uns après les autres, au cours de leur histoire, tous les systèmes politiques ; pour le second au contraire, la structure du pouvoir propre à la V^e^ République, loin de correspondre à une étape de la modernisation, apparaît comme la conséquence du mode de production capitaliste dominant dans la France contemporaine. A partir de travaux récents, on tentera d'apporter ici les premiers éléments d'un troisième type d'interprétation.

GAULLISME ET MODERNISATION POLITIQUE

Les différentes théories développementalistes élaborées principalement outre-Atlantique situent, les unes comme les autres, chacun des systèmes politiques, en fontion du seul niveau de développement économique atteint. Dans cet esprit, un système politique se trouve toujours lié à un niveau de développement technologique ou à la nature du PNB : il correspond à une étape dans le processus d'industrialisation et non à des rapports de production particuliers. La modernisation économique entraîne alors, à plus ou moins brève échéance, la modernisation politique, c'est-à-dire la différenciation structurelle, la spécialisation des organes, l'institutionnalisation des fonctions politico-administratives, la rationalisation des processus politiques ; tout un ensemble de rôles, de structures et de sous-systèmes spécifiques se met en place qui donne au pouvoir politique les moyens d'agir sur les autres sous-systèmes, et d'exercer par conséquent les fonctions qui lui sont dévolues (1).

Dans ce sens, pour un grand nombre d'auteurs, la structuration du système politique et son adaptation peuvent être plus ou moins rapides : des retards risquent de provoquer des dysfonctions. Le régime d'Assemblée de la IV^e^ République était dans l'incapacité, selon certains, d'accompagner le développement économique ; il manquait « d'autorité » et ne pouvait exercer sa « fonction arbitrale » (2). Seul un nouveau *leadership* peut alors éliminer les résidus de la société bloquée : d'où l'apparition du gaullisme. Placé au-dessus des classes et des partis, l'Etat gaulliste a eu pour prétention de modeler la société civile, de susciter ou encore de contrôler, les transformations socio-économiques de la société française. L'Etat s'institutionnalise ; ses appareils excluent des fonctions de contrôle tous les acteurs qui ne satisfont pas aux nouvelles normes de compétence et de rationalité. Les hauts fonctionnaires éliminent par conséquent les parlementaires qui ne font que représenter à leur yeux des intérêts particuliers ou locaux (3), qu'il faut briser pour mettre un terme aux anarchismes et faciliter la modernisation. L'administration

(1) Voir par exemple, Samuel HUNTINGTON, *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, ou Gabriel ALMOND et Bingham POWELL, *Comparative politics : a developmental approach*, Boston, Little, Brown and Co., 1966.

(2) V. *infra* les débats du colloque sur la V^e^ République.

(3) E. SULEIMAN, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil, 1976, chap. 6.

accède au pouvoir (4), la technologie remplace la République des députés (5), l'énarchie gouverne (6).

Avec différentes variantes, cette thèse est dorénavant passée dans le domaine public : il semble acquis que désormais « le pouvoir politique est prisonnier du pouvoir administratif » (7). La « République des bons élèves » (8) issus des Grandes Ecoles rejette les professionnels de la politique. Parcourant tour à tour chacun des espaces dirigeants du pouvoir politico-administratif et des entreprises publiques, les grands commis de l'Etat circulent à l'intérieur d'un ensemble clos sur lui-même : Grands Corps, cabinets ministériels, fonctions ministérielles, etc. La modernisation du système politique français se traduit par conséquent par une forte institutionnalisation du pouvoir politico-administratif qui facilite, du moins à l'époque gaulliste, l'autonomisation de l'Etat (9). La construction d'un pouvoir d'Etat si considérable entraîne pourtant un certain nombre de difficultés. Le renforcement délibéré du pouvoir exécutif a en effet accru encore la centralisation de l'administration ; la « sur-institutionnalisation » peut alors avoir pour conséquence paradoxale un freinage de la modernisation, car elle prévient la mobilisation des citoyens indispensable pour assurer le changement (10) ; c'est pourquoi, la décentralisation apparaît comme l'ultime moyen d'assurer la modernisation du système politique français (11). De manière apparemment contradictoire, le gaullisme aurait donc à tel point institutionnalisé l'Etat qu'il serait indispensable d'avoir recours à la médecine inverse. D'où le thème de la « société bloquée » par la bureaucratie étatique, avec ces Grands Corps, ses hiérarchies, son manque de communication. Systématisé par Michel Crozier, le modèle de la société bloquée conduit à une remise en question de la corrélation modernisation-institutionnalisation de l'appareil d'Etat ; celle-ci accroît la centralisation : d'où le désir de décentralisation. A relire cette littérature, on reste frappé par les problèmes qu'elle paraît délibérément écarter. A s'en tenir au couple modernisation-institutionnalisation, on ignore le rôle

(4) Charles DEBBASCH, *L'administration au pouvoir*, Paris, Calmann-Lévy, 1969.
(5) Suzanne BERGER, *The French Political system*, New York, Randon House, 1974, p. 107.
(6) Jacques MANDRIN, *L'énarchie*, Paris, La Table Ronde, 1967.
(7) A. PEYREFITTE, *Le mal français*, Paris, Plon, 1976, p. 305.
(8) P. ANTONI et J.-D. ANTONI, *Les ministres de la Ve République*, Paris, PUF, 1976.
(9) P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1977, chap. 5.
(10) Mark KESSELMAN, Over institutionalization and political constraint : the case of France, *Comparative Politics*, 1970, 1.
(11) Henry EHRMANN, *Politics in France*, Boston, Little Brown and Co., 1971, p. 315.

que joue l'Etat et le personnel qui le dirige dans la défense de certains intérêts socio-économiques dominants. On chercherait en vain dans la « société bloquée », ou « le mal français » une démonstration de l'indépendance du pouvoir politico-administratif par rapport au monde des affaires : elle semble considérée comme acquise et ne nécessite nulle démonstration (12). En limitant, de cette manière, le champ de l'analyse, on retrouve inéluctablement la classique opposition centralisation-décentralisation ; ceci explique pourquoi ces auteurs se réfèrent presque tous si souvent dans leurs travaux à Alexis de Tocqueville. Ils appauvrissent pourtant singulièrement sa pensée, car, n'est-ce pas l'auteur de *De la démocratie en Amérique* qui craignait la prochaine apparition d'une nouvelle aristocratie issue du pouvoir économique. On sait que, dans ce point de vue, il rejoignait les analyses de Marx. Par-delà l'analyse de l'opposition entre centralisation et décentralisation, il est donc indispensable d'étudier les relations que l'Etat entretient avec les forces économiques dominantes. Il nous faut donc maintenant examiner un deuxième type d'interprétation de la structure du pouvoir dans la France d'aujourd'hui.

LA Ve RÉPUBLIQUE ET LE MONDE DES AFFAIRES

Au lieu de tenir l'institutionnalisation de l'appareil d'Etat comme le fait essentiel caractéristique de la Ve République, de nombreux auteurs estiment au contraire que cet Etat centralisé met en réalité son autorité au service du monde des affaires. Pour le Parti communiste français, « avec de Gaulle et son Gouvernement, l'Etat est plus complètement que jamais aux mains de la haute banque et des monopoles » (point 3 des thèses du XVe Congrès de juin 1959). Cette interprétation du gaullisme a été sans cesse reprise. Henri Claude soutient par exemple que « le régime, la politique et l'idéologie gaullistes sont l'expression et le reflet du capitalisme de monopole » (13).

De même, dans son rapport au XXIIe Congrès du Parti communiste, Georges Marchais estime que « les cabinets ministériels où

(12) D'autres ouvrages adoptent une perspective identique même s'ils tentent pour leur part d'analyser le système politique de la Ve République en faisant découler la personnalisation, à leurs yeux nécessaire, du pouvoir de l'indispensable modernisation. Dans ce sens, l'administration n'est plus au pouvoir : c'est un homme seul qui le détient. Voir F. GOGUEL et A. GROSSER, *La politique en France*, Paris, A. Colin, 1964, p. 226 ; Maurice DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974, pp. 11 et 29.

(13) Henri CLAUDE, *Gaullisme et grand capital*, Paris, Ed. Sociales.

s'affairent dans le secret, à l'écart de tout contrôle populaire, cinq cents personnes qui constituent en quelque sorte l'appareil permanent du grand capital installé dans l'Etat sont truffés de représentants directs des monopoles » (14). Il n'y aurait guère de différence, de ce point de vue, entre le gaullisme et le giscardisme. Pour Georges Marchais, « entre les différentes formations qui composent la coalition giscardienne, il n'y a pas de divergences ni sur la politique à suivre pour le compte du grand capital, ni sur les moyens essentiels à mettre en œuvre à cette fin » (15). Loin d'être le résultat d'un processus d'institutionnalisation qui témoigne de la modernisation du système politique, l'Etat apparaît désormais comme une simple « traduction institutionnelle du capitalisme monopoliste d'Etat » (16). Le gaullisme constitutionnel est alors considéré comme une traduction des nécessités du CME. Dans leur récent ouvrage, Jean Fahre, François Hincker et Lucien Sève affirment à leur tour que, en France, l'Etat est « l'instrument grâce auquel la classe possédante maintient et reproduit sa domination. Ses formes, ses structures, ses organes sont essentiellement déterminés par son contenu de classe » (17). Non seulement l'Etat est l'instrument du grand capital mais sa forme même et jusqu'à ses structures sont elles aussi contrôlées par les forces économiques. Jamais, peut-être, on avait affirmé l'existence d'un déterminisme aussi absolu qui aurait dû conduire les auteurs de ce livre à prôner la destruction totale de l'ensemble de l'appareil d'Etat, le changement complet de Constitution, le remplacement de tous les fonctionnaires, etc. Or, on sait que telle n'est pas la perspective adoptée par le Parti communiste pour qui il suffirait, pour changer la nature de l'Etat, de remplacer un petit nombre de hauts fonctionnaires (18). Par-delà ces contradictions sur le degré de déterminisme qui affecte les institutions étatiques, un autre paradoxe semble surgir. En effet, après avoir avec force souligné à quel point les forces économiques

(14) *Le Monde*, 5 février 1976.
(15) *Le Monde*, 8 septembre 1976.
(16) A. DEMICHEL, F. DEMICHEL, M. PIQUEMAL, *Institutions et pouvoir en France*, Paris, Ed. Sociales, 1975.
(17) J. FABRE, F. HINCKER, L. SÈVE, *Les communistes et l'Etat*, Paris, Ed. Sociales, 1977, p. 13.
(18) Les auteurs de l'ouvrage *Les communistes et l'Etat* affirment d'une part la nécessité de profondes réformes structurelles propres à éviter « l'enlisement réformiste » et suggèrent dans ce but une véritable décentralisation qui s'accompagne d'une redistribution des pouvoirs entre l'Exécutif et le Législatif (pp. 160 à 163). En définitive, on garde donc le même Etat. Le PC prend d'ailleurs la défense de l'administration dans son ensemble mis à part « une mince couche de hauts fonctionnaires ». L. PERCEVAL, Les fonctionnaires comme bouc émissaire, *France nouvelle*, 13 juin 1977.

dominantes parvenaient à contrôler la forme de l'Etat et les actions qu'il met en œuvre, J. Favre, F. Hincker et L. Sève découvrent malgré tout que la « tête politique » de l'Etat, le Président de la Républiquc, le Gouvernement et les cabinets ministériels bénéficient néanmoins d'une « autonomie relative par rapport aux monopoles » (19) qui lui permet de mieux faire prévaloir les intérêts de la grande bourgeoisie. L'Etat et le capitalisme sont-ils en étroite symbiose, l'appareil d'Etat dispose-t-il au contraire d'une forte autonomie ? De quelle manière la bourgeoisie marque-t-elle mieux sa totale domination : en contrôlant, de l'intérieur, l'appareil d'Etat ou, au contraire, en lui déléguant une grande autonomie ? Il n'est pas question de reprendre ici en détails l'examen de l'affaire Casanova-Servin des années 1960-1961. Retenons simplement que, dès cette époque, le PC se trouvait confronté au problème de l'autonomie du pouvoir gaulliste, Michel Hincker estimant, avec Marcel Servin, que l'apparition d'un capitalisme d'Etat produit une « bourgeoisie nationaliste » qui s'oppose à l'oligarchie financière internationale : dans ce sens, l'appareil d'Etat gaulliste pourrait prétendre à une certaine autonomie d'action. On sait que Maurice Thorez a récusé cette interprétation en affirmant : « Comment peut-on séparer le capitalisme d'Etat des monopoles ? » (20). Régulièrement tenté par la thèse de l'autonomie du pouvoir politico-administratif, le PCF n'en adopte pas moins de manière prédominante une thèse plus rigide selon laquelle l'Etat se trouve entièrement dominé par la classe dominante (21).

Dans un premier temps, Nicos Poulantzas semble rejeter pour sa part des interprétations trop mécanistes du gaullisme. Selon lui, la bourgeoisie française n'a jamais été capable de gouverner à l'aide d'un parti politique ; elle a donc confié à l'Etat la mission de prendre « en charge l'intérêt politique de la bourgeoisie », de réaliser « pour son compte la fonction d'hégémonie politique que celle-ci ne peut remplir » (22). L'autonomie de l'Etat assure donc une domination plus complète de la bourgeoisie. Poulantzas propose alors de distinguer la classe ou fraction hégémonique et la classe ou fraction régnante, la

(19) *Les communistes et l'Etat*, op. cit., p. 120. Voir H. WEBER, Le PCF et l'Etat, *Critique communiste*, p. 16.

(20) Voir Pierre BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat*, *op. cit.*, pp. 20 et 26.

(21) Pour Philippe HERZOG, par exemple, « les institutions et appareils d'Etat n'ont pas d'histoire propre, c'est-à-dire indépendante ou même extérieure par rapport à l'histoire du mode de production », *Politique économique et planification en régime capitaliste*, Paris, Ed. Sociales, 1972, p. 67. Pour une critique de cette interprétation, voir Jean CHARLOT, *Le phénomène gaulliste*, Paris, Fayard, 1970, pp. 10-13.

(22) Nicos POULANTZAS, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspero, 1968, p. 310.

première ne cessant de contrôler, d'une manière indirecte ou directe, la fraction régnante tout en n'apparaissant pas elle-même sur la scène politique.

Dans ce sens, il n'est pas nécessaire d'analyser l'origine de classe du personnel dirigeant d'Etat comme l'a fait par exemple Henri Claude ou encore J. Fabre, F. Hinacker, L. Sève, et peu importent les relations individuelles qui unissent le personnel dirigeant du pouvoir politico-administratif et celui du monde des affaires. Car quelle que soit l'origine de classe du personnel politico-administratif — qu'il se recrute dans la petite, la moyenne ou la haute bourgeoisie — la place qu'il occupe dans l'Etat fait de lui, en définitive, un « commis » de la classe hégémonique (23). L'objectivité des relations structurelles qui lient, dans l'esprit de Poulantzas, la classe hégémonique et la classe régnante annule du même coup l'autonomie dont bénéficie, selon lui, la classe régnante détenant l'appareil d'Etat. Après bien des détours, finalement, l'interprétation de Poulantzas ne diffère pas de celle du PC. D'après celui-ci, le bloc Etat-bourgeoisie forme un ensemble cohérent grâce auquel la bourgeoisie assure sa domination ; selon Poulantzas, l'Etat est séparé de la classe hégémonique mais celle-ci assure ainsi d'autant plus facilement son propre pouvoir. Nulle ou concédée, l'autonomie de l'Etat n'est finalement qu'un leurre ou, au mieux, un instrument fonctionnel ; que les relations entre l'Etat et les forces économiques dominantes soient particulièrement étroites sous la Ve République, cela paraît assez inconstestable. Mais de même qu'il semblait illusoire de s'en tenir, pour rendre compte de la structure du pouvoir actuel, au couple centralisation-décentralisation, de même on mutile grandement la réalité si on passe sous silence le formidable renforcement de la spécificité de l'appareil d'Etat.

VERS UNE THÉORIE DE LA CLASSE DIRIGEANTE FRANÇAISE

La haute administration et, plus particulièrement, les Grands Corps, se trouvent inconstestablement au cœur du pouvoir politico-administratif sous la Ve République. Ayant eux-mêmes assez souvent un père haut fonctionnaire, recruté sur concours, les hauts fonctionnaires forment une catégorie dirigeante qui appartient à la classe dirigeante, mais elle constitue pourtant un sous-système spécifique

(23) Nicos POULANTZAS, *Les classes sociales dans le capitalisme contemporain*, Paris, Le Seuil, 1975.

dont les frontières sont bien délimitées. Il est inconstestable que les hauts fonctionnaires sont au pouvoir politico-administratif. Mais, d'une part, ils n'y sont pas toujours seuls, et, d'autre part, même s'ils y participent de plus en plus ils ne dominent nullement le pouvoir économique.

Serge Mallet a, l'un des premiers, montré comment le capitalisme d'Etat et le capitalisme privé, qui forment bien deux entités distinctes, sont tantôt en situation d'alliance, tantôt en conflit (24). De même, Gilles Martinet a souligné que, à partir des années 1965-1968, « les technocrates ont ouvertement assumé leur rôle d'intellectuels « organiques » » du capitalisme. Nous sommes à la fois très près et très loin de la vision classique d'une bourgeoisie imposant sa politique aux fonctionnaires de l'Etat. La politique que préconisent les « managers » du secteur public et du secteur privé est, dans une large mesure, celle que, dans leur propre intérêt, devraient faire tous les capitalistes. Mais il se trouve que beaucoup ne la font pas et qu'il faut souvent la leur imposer (25). A l'époque du gaullisme modernisateur et parfois contraignant a succédé pourtant un néo-libéralisme qui a modifié sur de nombreux points les relations entre l'Etat et le patronat. Désormais, l'Etat ne paraît plus prétendre à l'indépendance, il impose de moins en moins au patronat moderniste sa propre politique. De plus, les dirigeants du monde des affaires rejoignent en proportion non négligeable le personnel politico-administratif au sein des structures dirigeantes de l'Etat. Même si les Grands Corps continuent à se défendre contre toute intrusion du monde des affaires on trouve, tout particulièrement depuis la venue au pouvoir du giscardisme, une proportion de plus en plus forte d'industriels et de banquiers au Gouvernement. Au niveau des sommets de l'appareil d'Etat, semble ainsi se faire jour une alliance entre les hauts fonctionnaires qui ne sont plus désormais seuls à occuper le pouvoir politique et les représentants du monde des affaires (26). A l'inverse, les hauts fonctionnaires semblent pantoufler

(24) Serge MALLET, *Le gaullisme et la gauche*, Paris, Le Seuil, 1965, p. 136.

(25) Gilles MARTINET, *Le système Pompidou*, Paris, Le Seuil, 1973, p. 44. Curieusement, dans la mesure où il s'intéresse surtout au couple centralisation-décentralisation, Stanley Hoffmann propose une interprétation assez proche des relations entre l'Etat et le patronat. Selon lui, « ayant affaire à des nageurs dont le manque d'enthousiasme était notoire, l'Etat a réchauffé l'eau afin d'enlever aux nageurs toute raison de craindre le rhume, et il a multiplié les arguments pour les assurer que la natation était non seulement inoffensive, mais profitable », *Sur la France, op. cit.*, p. 104.

(26) Voir P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat, op. cit.*, chap. 7. De ce point de vue, voir aussi André GRANOU, *La bourgeoisie financière au pouvoir*, Paris, Maspero, 1977, chap. 5 ; D. BERGER, H. WEBER, J.-M. VINCENT, *La V^e^ République à bout de souffle*, Paris, Galilée, 1977, p. 54.

dans une proportion de plus en plus forte dans les secteurs vitaux de l'industrie et de la banque : nombreux sont aujourd'hui les PDG et directeurs des grandes entreprises du secteur privé qui sont issus de la haute fonction publique (27). Pour insister sur l'ampleur de cette interpénétration, on peut encore mettre l'accent sur la proportion assez importante d'industriels et de cadres supérieurs du secteur privé qui occupent des fonctions de responsabilité dans les entreprises publiques ou parapubliques.

L'Etat n'est donc plus autonome par rapport au pouvoir économique ; il est loin pour autant d'en être un simple instrument. Au lieu de réfléchir sur les relations qu'entretiennent l'Etat et le monde des affaires en termes d'indépendance, d'autonomie ou de contrôle absolu, mieux vaut concevoir l'Etat et le pouvoir économique comme des lieux situés au sein d'un même espace dirigeant au sein duquel circulent indifféremment les détenteurs de pouvoir. Loin de faire figure de polyarchie, de connaître un affrontement entre des élites spécialisées et concurrentielles (28), la France est gouvernée par une classe dirigeante cristallisée au sein de laquelle il est quasiment impossible de pénétrer. Nulle mobilité intergénérationnelle ou intra-générationnelle ne permet à ceux qui en sont exclus de s'y hausser. Aussi centralisé soit-il, l'Etat n'impose pas sa propre volonté au pouvoir économique, aussi puissantes soient-elles, les grandes entreprises capitalistes ne transforment pas l'Etat en un simple pantin. Les dirigeants d'un secteur de pouvoir ou d'un autre se distribuent indifféremment dans l'un ou l'autre lieux de pouvoir ; ils en changent ; ils circulent. Le pouvoir dans la Ve République n'est détenu ni par un Etat centralisé, ni par les seuls monopoles : il est plutôt exercé par une classe dirigeante dont l'homogénéité sociale et culturelle ne cesse de se renforcer (29).

(27) Voir, par exemple, P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI, M. de SAINT-MARTIN, Les stratégies de reconversion, *Informations sur les sciences sociales*, oct. 1973.

(28) Curieusement, Robert Dahl classe la France parmi les polyarchies les plus satisfaisantes du monde. Par aucun de ses aspects (concentration du pouvoir, difficultés de l'alternance, absence de consensus, importance des inégalités, etc.) le système politique inauguré par la Ve République ne saurait faire figure de polyarchie. R. DAHL, *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 248.

(29) Voir P. BIRNBAUM, C. BARUCQ, M. BELLAICHE, A. MARIE, *La classe dirigeante française. Dissociation, interpénétration, intégration*, Paris, PUF, 1978.

MICHEL TROPER

La Constitution et ses représentations sous la V^e^ République

On a beaucoup débattu de la nature du régime de la V^e^ République, beaucoup écrit sur les institutions, les règles, les procédures créées par la Constitution de 1958. Mais il est cependant une question que l'on pose rarement et que l'on ne résout jamais : celle de la nature de la Constitution elle-même.

On ne veut pas ici, par-delà la diversité des règles qui en sont le contenu, par-delà même la fonction de symbole qu'elle peut revêtir pour certains Etats, viser la seule forme constitutionnelle. On aboutirait en pareil cas à une simple tautologie : la nature de la Constitution c'est la forme constitutionnelle. Pourtant, si toutes les Constitutions ont, en principe, pour objet l'organisation du pouvoir politique de l'Etat, toutes ne font pas appel pour réaliser cet objet aux mêmes techniques. Lorsqu'on tente véritablement de déterminer l'organisation des Pouvoirs publics, leur fonctionnement, leurs compétences, leurs rapports mutuels, par le moyen d'un texte, on doit nécessairement concevoir comment ce texte peut façonner la réalité ou contribuer à la façonner. Il y a ainsi, à l'origine de toute Constitution, une représentation rarement formulée, mais toujours présente, d'un type de rapports entre le droit et le fait. Pour les textes de niveaux inférieurs, la question se pose dans des termes différents, puisque l'application des normes doit être garantie en dernière instance par la contrainte physique. Les règles constitutionnelles, elles, comportent rarement des sanctions et même si elles en comportent, ces sanctions sont elles-mêmes des conduites prescrites, dont il faut se demander pourquoi elles seront appliquées. La manière dont le constituant répond à cette question, qui

est en définitive celle du fondement ou des causes de l'efficacité du texte constitutionnel, détermine naturellement le type de dispositions qui y figureront, le style de la rédaction et les relations entre les normes.

Il faut, pour éviter toute méprise, souligner qu'on ne traitera pas ici des causes de l'efficacité elles-mêmes, mais seulement de représentations. Le constituant se forge une certaine représentation de la Constitution et de son influence sur le réel, qui affecte la nature et le style du texte constitutionnel. Elle peut, d'autre part, être partagée par les gouvernants, dont elle éclaire l'action, et par la doctrine, dont elle détermine la pratique scientifique.

A cet égard, on peut distinguer deux conceptions opposées : selon la première, juridique et idéaliste, la Constitution est considérée comme un texte juridique, obligatoire pour les Pouvoirs publics en raison de l'autorité dont il émane et de sa place dans la hiérarchie de l'ordre juridique. Dans une deuxième conception, réaliste ou mécaniste, la Constitution est au contraire perçue comme l'organisation même du pouvoir politique dans l'Etat, dans laquelle les autorités ont des compétences et des moyens d'action mutuels si bien équilibrés qu'elles ne pourraient pas, même si elles le voulaient, outrepasser leurs pouvoirs. Elles ne sont pas à proprement parler soumises à des obligations mais à des contraintes, qui résultent pour chacune d'elles de son insertion dans un système complexe.

Ces deux conceptions se sont imposées tour à tour. Au XVIII^e^ siècle et au début du XIX^e^ c'est la conception mécaniste qui, incontestablement, domine. La division des pouvoirs, dans l'interprétation de l'époque, n'en est qu'une application (1). Elle vise en effet à assurer la liberté politique non pas en proclamant que les autorités doivent la respecter et la préserver, mais en organisant entre elles un partage de compétences qui les conduisent à la dépendance et au contrôle mutuels. Depuis la seconde moitié du XX^e^ siècle, la vie constitutionnelle est au contraire fondée tout entière sur la conception juridique et idéaliste. Celle-ci imprègne encore la doctrine dominante et une fraction importante du personnel politique. Plusieurs dispositions de la Constitution actuelle en découlent. Pourtant, on peut discerner, dans certains éléments de la pratique du régime, les signes d'un retour partiel à la conception réaliste.

Aussi la Constitution de 1958 est-elle par certains aspects une collection de normes et par d'autres un véritable système de règles.

(1) Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1973.

I. — LA CONSTITUTION COMME ENSEMBLE DE NORMES

Pour les tenants de cette conception, la Constitution est un texte obligatoire.

Nul ne désigne d'ailleurs clairement le fondement de cette obligation. A cet égard, on doit souligner qu'il est impossible de transposer à la Constitution les justifications habituelles du caractère obligatoire des actes juridiques, à savoir, l'existence de sanctions, ou la conformité à une norme supérieure. A supposer que la première justification ait un sens, elle ne peut convenir au texte constitutionnel, dont les prescriptions ne sont généralement pas assorties de sanctions spécifiques. Par ailleurs, il n'existe aucune norme juridique positive qui soit supérieure à la Constitution.

L'adoption de cette conception entraîne certaines conséquences quant au contenu et à la rédaction de la Constitution, d'une part, quant à la technique d'interprétation, d'autre part.

En premier lieu, le constituant, désireux d'obtenir certains comportements, énonce une prescription, dont il peut espérer qu'elle sera obéie parce que obligatoire.

On peut trouver un exemple de ce type d'attitude dans l'article 13 de la Constitution de 1946. Le constituant, désireux d'empêcher un retour à la pratique des décrets-lois, se contente de proclamer : « L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit. » Une telle règle, qui ne comporte aucune sanction, ne peut être efficace qu'à la condition que le sujet (ici le Parlement) partage la croyance du constituant dans le caractère obligatoire de la règle, c'est-à-dire son idéologie. S'il estime que la volonté du constituant a une valeur supérieure à la sienne propre, il exécutera son obligation. Si, par contre, le Parlement est décidé à violer la règle, il n'existe aucun moyen de l'en empêcher. On ne peut que constater et flétrir la violation (2).

La Constitution de 1958 comporte, quoique en nombre restreint, certaines prescriptions semblables. Ainsi, l'article 16, alinéa 3, qui dispose que les mesures présidentielles exigées par les circonstances « doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux Pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir

(2) Il est vrai que l'article 13 était maladroit dans sa formulation. Les décrets-lois ne résultaient pas d'une délégation du pouvoir législatif, encore moins d'une délégation du droit de violer la loi. Le Parlement pouvait donc, sans violer la lettre de la Constitution, étendre considérablement la compétence réglementaire du Gouvernement.

leur mission ». Or, celles de ces mesures qui n'ont pas le caractère réglementaire ne sont soumises à aucun contrôle. De même, pour les dispositions de l'article 11 qui déterminent l'objet des projets de lois pouvant être soumis au référendum, on a cru instituer une limitation obligatoire en raison du simple énoncé de la règle.

L'organisation d'un contrôle de type juridictionnel, qui peut aboutir à des sanctions spécifiques, n'est d'ailleurs pas, bien au contraire, incompatible avec cette conception. C'est parce qu'on considère la Constitution comme un ensemble de normes obligatoires, qu'on organise ou qu'on développe le contrôle juridictionnel de son application. C'est même précisément sur cette idée qu'est fondée l'argumentation de la décision « Marbury C. Madison », par laquelle la Cour Suprême des Etats-Unis a pour la première fois exercé le contrôle de constitutionnalité. En réalité, s'il est vrai que cette institution peut aboutir à rendre plus efficaces les dispositions ainsi assorties de sanctions, elle ne les rend cependant pas juridiquement obligatoires : d'une part — on y a déjà fait allusion — si l'existence de la sanction peut être *la cause de l'obéissance*, elle n'est pas pour autant *le fondement de l'obligation* ; d'autre part, elle laisse subsister une question insoluble : celle du fondement des obligations de la juridiction constitutionnelle. Mais ce type de contrôle aboutit, en tout cas, à renforcer la conception juridique de la Constitution : le mode d'argumentation et de motivation utilisé par les Cours constitutionnelles, semblable à celui qu'emploient les juridictions judiciaires et administratives, consiste précisément à interpréter le texte constitutionnel comme un texte juridique.

Il faut remarquer ici que c'est l'ensemble du texte constitutionnel — et non les seules dispositions assorties d'un contrôle juridictionnel — qui est soumis à une technique juridique d'interprétation de la part de la doctrine et des autorités constitutionnelles elles-mêmes.

Ainsi, pour l'article 11, la question qui fait, depuis 1962, l'objet du débat, n'est pas tant celle de l'organisation de la procédure du référendum et des possibilités qu'elle offre, mais celle de la « licéité » d'une consultation populaire en matière constitutionnelle. La discussion se fonde — comme si elle se déroulait devant un tribunal — sur l'interprétation juridique du texte de l'article, des mots qu'il emploie (que signifie l'expression : « organisation des Pouvoirs publics » ?), et de ses relations avec d'autres dispositions (les art. 5, 34, 89, etc., de la Constitution).

De même la question de savoir si le Président de la République est ou non tenu de convoquer le Parlement en session extraordi-

naire à la demande de la majorité des députés ou si le Premier ministre doit ou non engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme aussitôt après sa nomination, dépend de la valeur qu'on accorde au présent de l'indicatif, utilisé dans les articles 29 et 49, al. 1er. En d'autres termes, le débat ne porte à aucun moment sur le caractère juridique de ces dispositions ou sur l'existence d'une obligation, mais seulement sur son contenu. On semble tenir pour établi que si, dans ces articles, l'indicatif est bien l'équivalent d'un impératif, alors cet impératif crée véritablement une obligation juridique.

La technique juridique d'interprétation — et notamment la méthode exégétique — permet au surplus de créer, à partir des dispositions constitutionnelles, des propositions normatives nouvelles. Ainsi, pour l'article 5 on pouvait, en 1958, concevoir cette disposition comme la simple caractérisation du rôle du Président de la République, compte tenu des diverses prérogatives particulières résultant des articles suivants. Dans cette optique, il fallait admettre que l'article 5 ne conférait par lui-même aucune compétence et aucune obligation. Telle était d'ailleurs l'interprétation du général de Gaulle au début de son premier septennat (3). Il en résulte que l'article 5 n'est pas une véritable proposition normative, mais un simple jugement de réalité. Mais rapidement, cet article a servi de fondement à une argumentation juridique, dont la structure est semblable à celle de la théorie américaine des compétences implicites : le Président de la République est investi d'une fonction générale d'arbitrage ; il possède donc les compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction. L'article 5 est ainsi considéré comme une proposition normative, dont le texte doit faire l'objet d'une analyse exégétique. Selon le sens attribué au mot « arbitrage », il sera possible de déduire en faveur du Président de la République telle ou telle prérogative particulière que la Constitution ne lui confère pas expressément. Le général de Gaulle lui-même s'est essayé à ce type d'exercice pour établir, par exemple, malgré l'article 19, que le Président de la République « arrête les décisions prises dans les conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, *décrète ou non* les mesures qui lui sont proposées... » (4).

(3) Conférence de presse du 4 novembre 1960, *Discours et messages*, t. III, p. 261 ; cf. également J.-L. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris, LGDJ, 1974, p. 270 et s.

(4) Conférence de presse du 31 janvier 1964, *Discours et messages*, t. IV, p. 167 ; cf. G. BERLIA, La conférence de presse du Président de la République du 31 janvier 1964 et les institutions, *RDP*, 1964, p. 128.

Enfin, le caractère juridique est étendu au type de régime politique, auquel on rattache la Ve République. Ainsi, dans l'argumentation développée en 1961 pendant la période d'application de l'article 16, on peut relever le schéma suivant : dans un régime parlementaire, le droit de dissolution est la contrepartie nécessaire de la responsabilité politique du Gouvernement devant la Chambre basse. La Ve République est un régime parlementaire ; donc le droit de dissolution y est inséparable de la responsabilité politique ; s'il ne peut être exercé (l'art. 16 l'interdit), la responsabilité politique du Gouvernement ne saurait être engagée. Le raisonnement repose sur un certain nombre de présupposés implicites. Si l'on accepte le classement de la Ve République parmi les régimes parlementaires, il faut encore admettre : 1° que le constituant a voulu non seulement édicter les règles qui figurent dans le texte de 1968, mais toutes celles qui sont susceptibles d'être déduites du principe constitutionnel auquel la Constitution pourra être intellectuellement rattachée ; 2° que le contenu de ce principe peut lui-même faire l'objet d'une interprétation juridique.

Dans la mesure où cette conception, juridique et idéaliste, conduit à l'utilisation de techniques juridiques d'interprétation, elle est justiciable d'une double critique.

En premier lieu, elle implique que les Pouvoirs publics doivent respecter la Constitution parce que celle-ci exprime la volonté du souverain. C'est cette volonté qu'il s'agit de retrouver par l'interprétation. Mais, en outre le fait que l'interprétation juridique ne peut en aucun cas permettre de connaître le véritable sens d'un texte — il n'existe d'ailleurs pas de signification qu'on puisse qualifier de « véritable » — et qu'elle est en réalité un acte de volonté, c'est seulement par une fiction qu'on peut prétendre que le texte de la Constitution a été voulu par le souverain (5). C'est le corps électoral qui, par référendum, a adopté la Constitution et il est évidemment impossible de découvrir quel sens la majorité des électeurs attribuait à chacune des dispositions qu'elle votait. Ce caractère de fiction est encore plus nettement marqué lorsque l'argumentation porte non pas sur une disposition isolée, mais sur le type de régime auquel se rattache la Ve République. On suppose alors que le souverain a voulu que soient respectées non seulement les règles inscrites dans le texte, mais encore toutes celles qu'on pourrait déduire du principe

(5) H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. Ch. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, p. 459 et s. ; cf. également M. TROPER, Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle, dans *Recueil d'études en hommage à Ch. Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, p. 133.

d'organisation de la classe de régimes politiques à laquelle la doctrine affectera la V^e^ République.

En second lieu, ces techniques juridiques d'interprétation sont appliquées à des textes, dont la nature juridique est seulement supposée ou affirmée. Elles sont dérivées du droit infraconstitutionnel spécialement du droit privé, et mises ici au service d'une fin contraire à leur propre nature. Dans le droit infraconstitutionnel, l'interprétation des textes sert à découvrir la règle qui permettra de décider de la légalité d'une conduite ou de la validité d'un acte. Elle devient, dès lors, inutile, si la conduite a été estimée légale ou l'acte déclaré valide, ou, ce qui revient au même, insusceptible d'annulation. En matière constitutionnelle, au contraire, on se livre à l'interprétation, même dans le cas où, n'étant pas le fait d'un juge, elle ne peut avoir pour résultat une annulation ou une sanction. En d'autres termes, l'interprétation sert alors à une discussion stérile sur la validité d'actes, qui de toute manière ne sont pas annulables, et dont, par conséquent, la validité n'est pas douteuse au regard de la théorie juridique (6).

En réalité, il est clair que ce n'est pas de validité qu'il s'agit. Dans les représentations que s'en font les constituants, les acteurs politiques, ou la doctrine — ou, si l'on préfère, dans l'idéologie —, la Constitution est perçue comme obligatoire d'abord parce qu'elle est l'expression de la volonté de la nation souveraine, même si elle n'est pas adoptée par référendum : le pouvoir constituant, c'est la nation elle-même qui, détenant la souveraineté et ses attributs, peut seule les répartir entre les autorités constituées. Si, de surcroît, le texte a été approuvé par le peuple, il est considéré comme obligatoire, simplement au nom du principe démocratique. Le caractère écrit et solennel des dispositions constitutionnelles incite d'ailleurs à les envisager comme des standards auxquels on peut comparer les conduites des Pouvoirs publics. Il n'en résulte évidemment pas que ces prescriptions soient juridiquement obligatoires, mais tout acte fait en violation du texte apparaît en tout cas comme une désobéissance à la volonté nationale et peut dès lors être considéré comme illégitime. C'est donc non pas la légalité, mais la légitimité qui est l'objet du débat sur la constitutionnalité. Paradoxalement, la croyance selon laquelle la Constitution est juridiquement obligatoire repose sur un concept d'obligation qui, lui, n'a rien de juridique. La Constitution fonctionne en réalité, non comme fondement de légalité, mais comme fondement de légitimité.

(6) Hans KELSEN, *op. cit.*, p. 367 et s.

L'obligation constitutionnelle est ainsi une simple obligation *politique* qui, en raison de la forme écrite, prend l'*apparence* de l'obligation juridique. Ainsi s'éclaire la contradiction entre le caractère technique, purement juridique, du débat, et l'absence de véritable enjeu juridique. La technique juridique est ici simplement un procédé rhétorique dans le débat politique.

Pourtant, à certains égards, la Ve République semble rompre avec cette conception juridique et idéaliste au profit d'une tradition plus ancienne et plus réaliste.

II. — La Constitution de 1958 comme système de règles

On peut déceler dans la Constitution de 1958 et dans certains comportements des hommes politiques des signes qui montrent l'amorce d'un changement dans la représentation de la Constitution. Les conduites des Pouvoirs publics ne sont pas perçues comme l'application ou la violation de normes obligatoires, mais comme le produit d'un ensemble complexe de causes, parmi lesquelles figurent les dispositions constitutionnelles et leurs relations mutuelles. La question n'est pas de savoir ce qu'une autorité *doit* faire ou ce qu'il lui est *permis* de faire, mais ce qu'il lui sera *possible* de faire. Cette conception apparaît dans le texte constitutionnel, dans la pratique politique, et pourrait favoriser l'apparition d'une nouvelle attitude de la doctrine.

Le texte constitutionnel de 1958 utilise plusieurs techniques, les unes simples, les autres plus complexes, pour tenter de déterminer des comportements. On peut trouver une première illustration de cette conception du mode d'efficacité d'une disposition constitutionnelle en comparant les procédés par lesquels le constituant de 1946 et celui de 1958 ont voulu limiter l'instabilité ministérielle.

On sait que selon l'article 49 de la Constitution de 1946, l'Assemblée nationale ne pouvait renverser le Gouvernement qu'à la majorité absolue. Le fondement de cette disposition était l'idée, simple et naïve, que l'instabilité ministérielle provenait sous la IIIe République de l'absence de conditions mises par les lois de 1875 à la mise en jeu de la responsabilité et au vote de défiance. Si le Gouvernement démissionnait fréquemment, c'était qu'il avait l'obligation de le faire après un vote de défiance à la majorité simple. Il suffisait donc de modifier son obligation et d'exiger la majorité absolue : celle-ci

étant plus rarement atteinte, le Gouvernement serait plus rarement renversé. On prétendait donc modifier un comportement en modifiant une obligation. Les Gouvernements de la IV^e^ République démissionnèrent cependant, bien qu'ils n'y fussent pas tenus, après un vote à la majorité relative.

L'article 49 (al. 3) de la Constitution de 1958 procède d'une analyse radicalement différente : le Gouvernement ne quitte pas le pouvoir simplement parce qu'il y est juridiquement obligé, mais parce que l'Assemblée lui refuse les moyens de sa politique. Sa démission n'est pas l'exécution d'une obligation, mais l'effet de cette cause. C'est donc en agissant sur celle-ci que l'on peut espérer limiter l'instabilité gouvernementale. D'où le procédé de l'adoption sans vote.

De même, l'institution du Conseil constitutionnel et des divers procédés de saisine fait de la répartition des matières entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire autre chose qu'une double série d'habilitations juridiques. Elle a pour conséquence qu'on ne peut pas affirmer que le Parlement ne *doit* légiférer que sur les matières législatives, mais qu'il lui est *impossible* de légiférer sur des matières que le Conseil constitutionnel avec les diverses autorités de saisine décidera de considérer comme réglementaires. Bien entendu, cet ensemble de dispositions peut être interprété comme une série de normes assorties de sanctions, — ce qui va au-delà même de la conception idéaliste, qui conduisait à énoncer de simples prescriptions sans sanctions ; il présente cependant deux caractères qui le différencient du schéma habituel obligation/sanction. D'une part, le pouvoir de déclencher la procédure de sanction est remis, pour une large part, au Gouvernement, détenteur du pouvoir réglementaire (art. 41, 61, 37, al. 2), dont on prévoit qu'il l'utilisera pour garantir sa propre compétence. Le constituant entend donc assurer l'efficacité du dispositif, non en formulant une interdiction ou une obligation, ni même en assortissant cette formulation de la menace d'une sanction, mais en organisant un processus complexe de conduites non seulement permises, mais probables qui, globalement, provoqueront le comportement souhaité.

D'autre part, dans la conception juridique, la signification des dispositions constitutionnelles — et par conséquent la portée de l'obligation — est déterminée par l'interprétation authentique des textes. Celle-ci est le fait soit d'une juridiction, soit, en l'absence de juridiction compétente, du sujet de l'obligation lui-même. Ainsi, sous les III^e^ et IV^e^ Républiques, le Parlement interprétait-il lui-même les dispositions auxquelles il était en principe soumis, de sorte

qu'il pouvait étendre sa propre compétence (7). L'interprétation authentique résulte ici par contre non d'une volonté unique, mais d'un ensemble complexe de volontés, dont la concurrence doit empêcher que l'une des autorités accroisse ses compétences au détriment des autres.

Si l'on considère, par conséquent, les dispositions constitutionnelles non pas isolément, mais dans leurs relations mutuelles, on doit constater non qu'elles obligent ou habilitent, mais qu'elles rendent possibles des stratégies. Si la Constitution est un ensemble de règles, ce ne sont pas des règles juridiques, mais les règles d'un jeu (8) : chacun des acteurs choisit entre plusieurs conduites, non pas en fonction de la formulation linguistique des dispositions, mais en considérant les réactions qu'il peut déclencher de la part de ses partenaires.

Ainsi, les termes de l'article 16, qui fixent les conditions permettant au Président de la République d'exercer les pouvoirs de crise, ne l'obligent en rien. L'analyse juridique la plus classique doit admettre qu'il n'est pas lié par les avis — qu'il est seulement tenu de demander —, et qu'il procède à la qualification, donc qu'il décide seul de l'existence de circonstances exceptionnelles. Mais le recours abusif à l'article 16 pourrait déclencher — du moins le constituant pouvait-il l'envisager — la procédure de la haute trahison, qui donne au Parlement une latitude d'interprétation égale à celle du Président de la République. *Aussi, le fonctionnement global du régime résulte-t-il de la somme des stratégies des acteurs.* Cela ne signifie pas naturellement que le constituant soit véritablement capable de concevoir toutes les stratégies possibles, donc de déterminer le fonctionnement réel, mais simplement que la Constitution est considérée comme capable de produire des effets et d'être ainsi la cause de sa propre effectivité.

On peut également trouver la trace de cette conception mécaniste et réaliste dans la pratique politique et les déclarations des gouvernants. On n'en prendra qu'un exemple : pressé d'engager sa responsabilité sur son programme, le Gouvernement s'y est refusé à plusieurs reprises, tantôt — on y a déjà fait allusion — en soutenant que l'article 49 ne lui en fait pas obligation, tantôt en soutenant qu'il appartient à l'opposition de prendre l'initiative par le dépôt d'une motion de censure. En adoptant la seconde

(7) Cf. Michel TROPER, *Le problème de l'interprétation et la question de la supralégalité constitutionnelle*, *loc. cit.*

(8) V. André-Jean ARNAUD, *Essai d'analyse structurale du Code civil français. La règle du jeu dans la paix bourgeoise*, Paris, LGDJ, 1973.

attitude, le Gouvernement ne considère pas l'alinéa premier de l'article 49 isolément, mais dans sa relation avec l'alinéa 2. Il ne raisonne pas en termes d'obligation, mais en termes de possibilité : la question n'est pas de savoir s'il doit obtenir la confiance de l'Assemblée, mais si celle-ci peut le contraindre à engager sa responsabilité. En même temps, il modifie à son avantage l'objet du débat, car bien évidemment l'adoption d'une motion de censure signifierait non pas que le Gouvernement est contraint d'engager sa responsabilité, mais seulement qu'il doit remettre sa démission. En d'autres termes, le Gouvernement s'écarte complètement du terrain juridique : il n'affirme plus qu'il n'est pas juridiquement tenu d'engager sa responsabilité, mais qu'il n'existe aucun moyen de l'y contraindre.

Il renoue ainsi avec la conception dominante jusqu'au milieu du XIX^e^ siècle, à laquelle on s'est précisément référé sous les Chartes lorsqu'est apparue la responsabilité ministérielle. La Chambre a en effet obtenu la démission du ministère en menaçant de refuser le vote des lois et du budget. Les contemporains, même les partisans de la prérogative royale, ne visaient pas le texte des Chartes pour tenter de montrer qu'il habilitait ou non les Chambres à renverser le Gouvernement, mais débattaient seulement de la question de fait : existe-t-il une majorité assez résolue pour contraindre le Gouvernement à la démission par le refus de concours (9) ?

Il en résulte, sur le plan de la science du droit constitutionnel, certaines conséquences, que la doctrine dominante a parfois tirées.

En premier lieu, la théorie constitutionnaliste — et plus encore la science politique — s'efforcent de plus en plus, non de rechercher quels comportements les différentes autorités devraient adopter pour agir en conformité avec les normes constitutionnelles, mais quels comportements elles pourraient adopter dans telle ou telle circonstance, et quelles réactions pourraient en résulter de la part des autres autorités (10). Ils élaborent ainsi des stratégies constitutionnelles, c'est-à-dire qu'ils cherchent à déterminer quel sera le fonctionnement ultérieur du régime en construisant des modèles, qui intègrent d'ailleurs, outre les dispositions constitutionnelles, les rapports entre

(9) Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, *op. cit.*, p. 95 et s.

(10) De nombreuses études de ce type ont été publiées pour examiner les conséquences d'une victoire de la gauche aux élections législatives de 1978 et les divers « scénarios » possibles. V. par ex. Jean-Luc PARODI, Le cas français, *France-Forum*, avril-mai 1977, n° 155-156, p. 23 et s. ; Olivier DUHAMEL, La Constitution et l'alternance, *Pouvoirs*, mai 1977, n° 1, p. 47 et s.

partis politiques. Le présupposé de cette démarche est bien que les dispositions constitutionnelles déterminent des contraintes et prennent place dans une série de liaisons causales.

En second lieu, il conviendrait de reconsidérer certaines questions, comme celle du recours à l'article 11 en matière constitutionnelle, dont on traite essentiellement sous l'angle de la licéité. Or, on aboutit nécessairement à affirmer l'inconstitutionnalité d'une procédure — qui n'est pas annulable et qui a cependant abouti à des actes — dont on ne peut contester la validité. Il faut au contraire reconnaître que la Constitution, en s'abstenant d'organiser un contrôle du recours à l'article 11, institue, au profit du Président de la République, un monopole de l'interprétation. En termes juridiques, l'interprétation du Président est seule authentique et l'article 11, notamment l'expression « organisation des Pouvoirs publics », ne peut avoir d'autre sens au regard de la Constitution que celui que lui confère le Président. Cela ne signifie pas que l'interprétation adoptée en 1962 et 1969 soit « correcte », mais seulement que le système d'interprétation organisé par la Constitution pour l'article 11 donne au Président, non le droit, mais la possibilité de consulter directement le corps électoral sur un projet de révision constitutionnelle. L'analyse aurait pu faire apparaître cette possibilité dès la publication de la Constitution. Elle impliquait qu'on cherchât à découvrir au-delà des normes les causes et les effets. Toute démarche scientifique consiste à aller au-delà du visible, pour découvrir ce qui est caché et qui n'est pas un sens, mais un déterminisme.

JEAN-LUC PARODI

Essai de périodisation de la V^e République à travers les sondages

Les résultats des sondages d'opinion peuvent-ils contribuer à l'établissement d'une « périodisation » de la V^e République? Pour répondre à cette question, il faudrait procéder à un recensement général des archives des grands instituts, reprendre les questions de l'INSEE sur la situation financière des ménages telle qu'ils la perçoivent, comparer systématiquement les questions posées en termes identiques tout au long de la V^e République. Cette entreprise qu'il faudra bien mener un jour et qui devra s'accompagner d'une confrontation systématique avec d'autres types d'indicateurs, indice du coût de la vie, etc., il n'est pas question ici de la commencer. L'objet de cette très brève note se limite à l'examen du document le plus complet dont on dispose pour la V^e République, les « courbes de popularité » du Président de la République et du Premier ministre telles que depuis 1959 la répétition régulière d'une question identique par l'IFOP permet de les établir.

Afin d'éviter les variations de circonstances, on a calculé des moyennes semestrielles et, pour synthétiser l'information, construit un indice de satisfaction en soustrayant le pourcentage de personnes mécontentes du pourcentage de personnes satisfaites. Cet indice, qui ne tient donc pas compte des personnes sans opinion, varie théoriquement de + 100, si la totalité des personnes interrogées est satisfaite, à — 100 dans le cas opposé.

Le graphique n° 1 établit ainsi l'évolution de l'indice de satisfaction du Président de la République de 1959 à 1977. On y retrouve sans peine les hautes eaux du gaullisme en charge de l'Algérie des années 1959-1962, l'effondrement en 1963 consécutif à l'affaire des mineurs, la stabilisation des années suivantes, enfin la baisse régu-

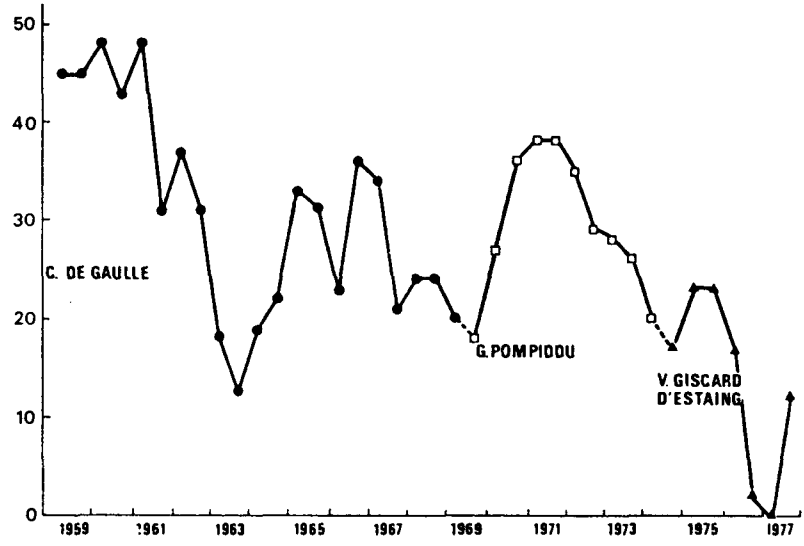


Fig. 1. — Indice de satisfaction du Président de la République, 1959-1977 (pourcentage de personnes satisfaites moins pourcentage de personnes mécontentes. Moyenne semestrielle)

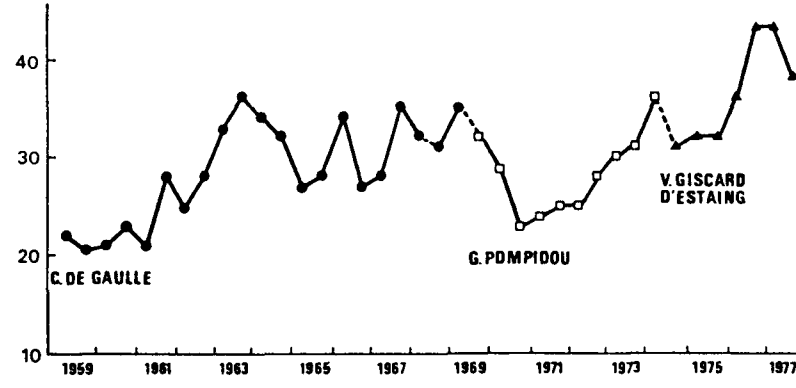


Fig. 2. — Pourcentage de personnes mécontentes du Président de la République de 1959 à 1977 (moyenne semestrielle)

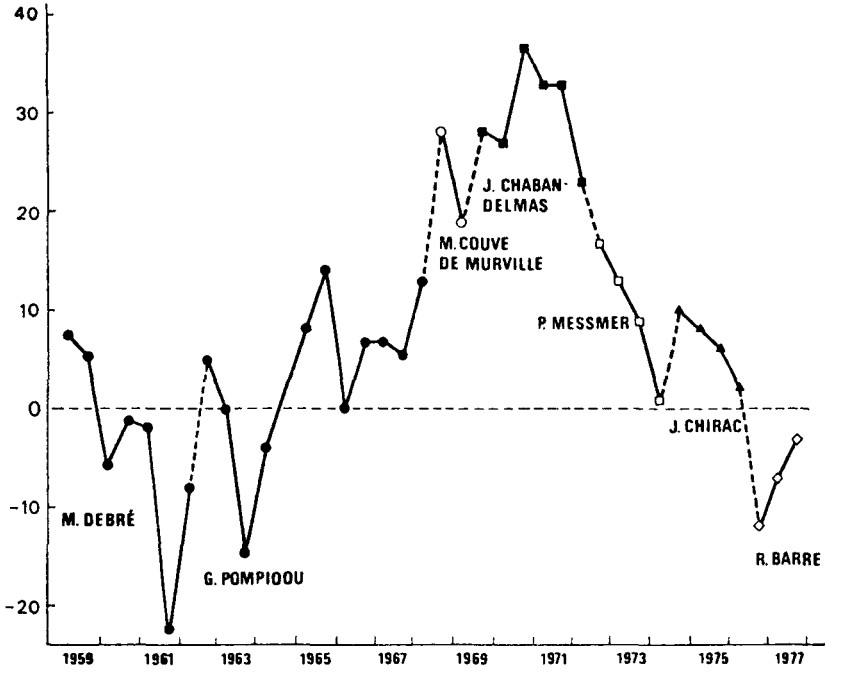


Fig. 3. — Indice de satisfaction du Premier Ministre, 1959-1977
(pourcentage de personnes satisfaites
moins pourcentage de personnes mécontentes. Moyenne semestrielle)

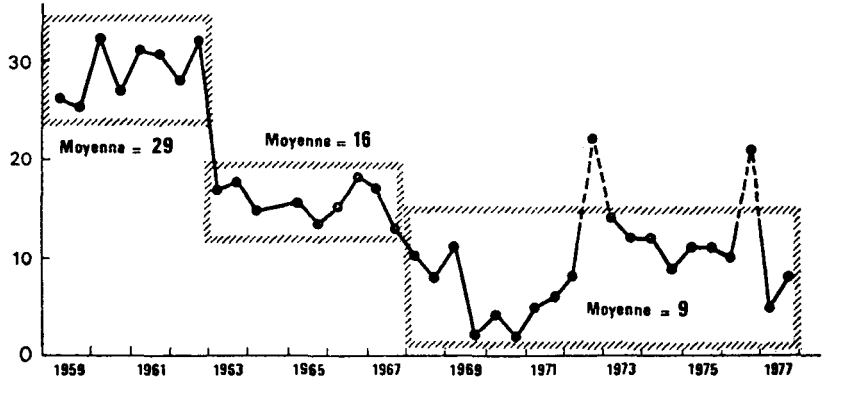


Fig. 4. — Evolution de la marge de popularité
séparant le Président de la République du Premier Ministre (moyenne semestrielle)

lière et quasi sans exception de début 1972 à aujourd'hui, les scores des trois derniers semestres étant les scores les plus bas jamais atteints sous la Ve République.

Le graphique n° 2, qui ne retient que les pourcentages de mécontents, permet naturellement les mêmes observations ; il mérite cependant d'être retenu car il met en lumière la progressive mobilisation des mécontents modérés.

Curieusement, l'indice de satisfaction du Premier ministre, tel que le révèle le graphique n° 3, suggère une tout autre lecture de la Ve République. Ce n'est plus ici le lent et inexorable mouvement vers l'alternance que semblait indiquer la courbe des mécontents présidentiels. La situation négative de l'actuel Premier ministre, négative au regard de l'indice naturellement, serait en quelque sorte l'écho de la situation également négative des débuts de la Ve République. On serait ainsi amené à dégager trois périodes, 1959-1964, 1964-1975, 1975-1977, selon que les Premiers ministres suscitent ou non une satisfaction majoritaire.

Cependant la confrontation des graphiques 1 et 3 incite immédiatement à la prudence, l'impopularité du Premier ministre Michel Debré n'a pas la même signification quand elle accompagne la popularité du général de Gaulle que l'impopularité du Premier ministre Raymond Barre quand elle coexiste avec la faible popularité de V. Giscard d'Estaing. C'est dire qu'il faut regarder ces courbes conjointement, rappeler que leur décalage a varié au cours des années, et qu'un long mouvement d'érosion de la marge de supériorité présidentielle caractérise en définitive les deux premières décennies de la Ve République (1).

Si on calcule pour chaque semestre la différence entre le pourcentage de personnes satisfaites du Président de la République et celui des personnes satisfaites du Premier ministre, on obtient la courbe représentée sur le graphique 4. On retrouve ici sans difficulté le gaullisme d'unanimité recherchée de la période algérienne et la transition des années 1963-1967. Au-delà des conjonctures et des personnalités, ce mouvement semble traduire, au plan de l'opinion publique, une représentation de plus en plus homogène du pouvoir exécutif et de sa triple composante, présidentielle, gouvernementale et parlementaire.

(1) Voir J.-L. Parodi, Sur deux courbes de popularité, *Revue française de Science politique*, février 1971, XXI, 1.

JEAN GICQUEL

Chronique institutionnelle élémentaire de la V^e République

I. — Les orientations de la V^e République

A) *La mise en place des institutions de la V^e République*

Au moment où s'ouvre l'année 1958, la situation politique se caractérise ainsi : dans un décor parlementaire, un régime d'assemblée se débat avec la crise de la décolonisation qui a éclaté, le 1^er novembre 1954, dans les départements algériens. René Coty est Président de la République depuis le 16 janvier 1954. Après dissolution, le 1^er décembre 1955, l'Assemblée nationale est élue le 2 janvier suivant, André Le Troquer (SFIO) la préside. Le Conseil de la République, ayant à sa tête M. Gaston Monnerville (radical), a été renouvelé par moitié le 19 juin 1955. Quant au ministère, il est dirigé depuis le 5 novembre 1957 par Félix Gaillard (radical).

Sur ces entrefaites, le conflit algérien s'internationalise avec le bombardement, par l'aviation française, du village frontalier tunisien de Sakiet-Sidi-Youssef, le 8 février 1958. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, par l'entremise de MM. Murphy et Bealey, proposent leurs bons offices. Le 15 avril, sur interpellation de M. Jacques Soustelle, le Gouvernement est renversé, pour avoir accepté leurs conclusions.

Après de vaines tentatives de dénouement, la crise ministérielle débouche sur une crise institutionnelle. Au soir du 13 mai, un coup d'Etat militaire met en place, à Alger, un Comité de Salut public, dirigé par le général Massu, tandis qu'à Paris, M. Pierre Pflimlin (MRP) est investi président du Conseil. Le 15 mai, le général de Gaulle se déclare « prêt à assumer les pouvoirs de la Répuhlique ». Au terme d'un « processus régulier », il devient, par 329 voix contre 224, prési-

dent du Conseil, le 1er juin. Sur-le-champ, le Parlement lui délègue, outre le pouvoir législatif (loi du 3 juin 1958), le pouvoir constituant, sous couvert d'une révision de la clause de révision, ô paradoxe ! de la Constitution de 1946 (loi constitutionnelle du 3 juin 1958). Mais, soucieux de son personnage historique, le général accepte *proprio motu*, afin d'écarter tout rapprochement fâcheux avec le 10 juillet 1940, d'être lié dans sa démarche, tant du point de vue de la forme que du fond (établissement d'un régime parlementaire entre autres). Sous la responsabilité du garde des Sceaux, M. Michel Debré, l'avant-projet de Constitution est achevé le 29 juillet (voir J.-L. Debré : *La Constitution de la Ve République*, 1975, p. 61 et s.). Le Comité consultatif constitutionnel (CCC), organisme *ad hoc*, dont l'avis est formulé le 14 août (*ibid.*, p. 133 et s., et Avis et débats du CCC, *La Documentation française*, 1960), lui apporte sa caution, tout en précisant, de façon utile, le mode d'élection du chef de l'Etat, et l'utilisation des pouvoirs de crise au titre de l'article 16. Le projet de Constitution arrêté définitivement par le Gouvernement, le 3 septembre, est soumis le 28 à l'approbation du peuple. Le référendum, triomphal en faveur du « oui », près de 80 % des suffrages exprimés, tourne sans conteste au plébiscite en faveur du général. Le nouveau régime, placé sous le signe de la renaissance et de la revanche de l'Exécutif, conformément au droit commun occidental, est ordonné autour du parlementarisme rénové ou *rationalisé* et de l'arbitrage national conféré au Président de la République (voir *Revue française de Science politique*, mars 1959, numéro spécial). Les nouveaux pouvoirs se mettent en place selon le calendrier arrêté. Le 8 janvier 1959, le général de Gaulle s'installe à l'Elysée et inaugure la Ve République.

B) *La mise en œuvre des institutions de la Ve République*

Sous le mandat du général de Gaulle (1959-1969), la Ve République se présente sous la forme d'une création continue. De celui de Georges Pompidou (1969-1974) résulte la stabilisation attendue. Tandis que « l'ère nouvelle de la politique française » ouverte par M. Valéry Giscard d'Estaing, le 27 mai 1974, provoque, à ce jour, l'altération vécue du régime.

En vertu du mandat qu'il a reçu de la nation, le général de Gaulle s'emploie, dans l'immédiat, à régler le problème algérien avant de songer à conforter les institutions politiques. S'agissant de l'Algérie, celui-ci, eu égard à son *obligation de résultat*, s'affranchit de toute *obligation de comportement*, pour poursuivre la comparaison civiliste,

à l'égard de la Constitution de 1958. En un mot, la France est placée sous « anesthésie politique », selon l'heureuse formule de M. Jean Lacouture. Le général, qui se proclame *guide*, émerge des institutions et les plie à sa mission dans une démarche *aconstitutionnelle*, pour l'essentiel. Le guide choisit la politique ; le Gouvernement, renonçant à son autonomie, la traduit ; le citoyen, « par-dessus tous les intermédiaires », la ratifie à l'occasion de référendums à caractère manifestement plébiscitaire, tandis que le Parlement subit l'épreuve de la *rééducation* politique (voir notre *Essai sur la pratique de la V^e^ République*, 1968, p. 77 et s.).

Somme toute, le régime parlementaire promis (voir allocutions du général de Gaulle devant le CCC le 8 août 1958, p. 118, et de M. Michel Debré au Conseil d'Etat, le 27 août 1958, *RFSP.*, 1959, p. 7) s'évanouit, au profit d'un régime consulaire ; en un mot, du *personnalisme*.

La fin du conflit algérien, le 18 mars 1962, provoque la normalisation du régime, en figeant la pratique antérieure, du fait de l'adoption par référendum, le 28 octobre, de l'élection *populaire* du chef de l'Etat, d'une part, et de l'apparition du *fait majoritaire*, lors des élections législatives des 18 et 25 novembre, d'autre part. Que le général de Gaulle ait salué à cette occasion la naissance de la « République nouvelle » souligne à l'évidence « le changement miraculeux » opéré. Ultérieurement, dans une mémorable conférence de presse, le 31 janvier 1964, il en explicite l'esprit et les ressorts, tandis que la monarchie élective ou « républicaine », selon l'ancienne conception de M. Michel Debré, se banalise et se régularise en accueillant, le 15 juin 1969, Georges Pompidou. Quelques semaines au préalable, en effet, le 27 avril, le général mis en échec par la « situation insaisissable » de 1968, avait été désavoué par le peuple, à l'occasion du référendum sur les régions et le Sénat.

Georges Pompidou, repoussant toute idée de légitimité historique ou d'autorité charismatique, institutionnalise la monarchie personnelle sous forme du régime *présidentialiste*. En d'autres termes, il assure, selon sa formule, « le retour à la normale », ou, si l'on préfère, le passage du gaullisme *unitaire* ou mystique au gaullisme *majoritaire* ou prosaïque. Chef de l'Etat dans toute l'acception du terme, Georges Pompidou s'appuie sur une investiture populaire, renouvelée d'un certain point de vue au moment du référendum du 23 avril 1972, et sur un soutien parlementaire sans défaillances, confirmé, à son appel, en mars 1973, par les électeurs. Le déséquilibre du rapport politique incite, dans ces conditions, le Conseil Constitutionnel, à partir de la « divine surprise » du 16 juillet 1971

et de l'élargissement de sa saisine, le 29 octobre 1974, *à l'activisme* dans le domaine essentiel des libertés publiques (voir *infra*).

La sérénité du régime, la belle tranquilité assurée à son protecteur et animateur a fait long feu, pour une part importante, avec M. Valéry Giscard d'Estaing. Au lendemain d'une présidentialisation hypertrophiée, à certains égards, au cours des premiers mois, les fondements du régime sont ébranlés, avec la crise politique ouverte, le 25 août 1976, par la démission de M. Jacques Chirac de ses fonctions de Premier ministre. Ecartant, par la suite, la conception maximaliste de ses prédécesseurs, le Président se voit privé, en pratique, de sa base parlementaire en raison de la défection du RPR, au moment même où la pression de l'Union de la Gauche se fait plus intense. Pour la première fois, la remise en cause de la primauté de la magistrature suprême, plus formelle que réelle, affecte le régime dans ses œuvres vives (voir *ibid.*, mise à jour, 1977, p. 10 et s.).

La Ve République relèvera-t-elle avec succès le défi qui lui est lancé à la veille de son vingtième anniversaire ? Sans nul doute est-ce là l'un des enjeux des prochaines élections législatives.

II. — Les institutions de la Ve République

Les Présidents de la République

Charles de Gaulle : 8-1-1959(1) / 8-1-1966

(élu le 21-12-1958, au premier tour, au suffrage universel *indirect* avec 78,5 % des suffrages exprimés face à Georges Marrane et Albert Chatelet).

8-1-1966 / 28-4-1969

(réélu, le 19-12-1965, au second tour, au suffrage universel *direct* avec 55,20 % des suffrages face à M. François Mitterrand, 44,80 %).

Alain Poher : 28-4-1969 / 19-6-1969 (2)

(*par intérim*, à la suite de la démission du général de Gaulle).

(1) A titre transitoire, l'article 91 de la Constitution a maintenu en fonctions René Coty, dernier Président de la IVe République.

(2) En bonne logique, l'intérim s'achève avec la proclamation des résultats des élections présidentielles par le Conseil constitutionnel. L'installation *matérielle* du nouveau chef de l'Etat s'effectue ultérieurement : un jour après, en 1969, trois en 1974.

Georges POMPIDOU : 19-6-1969 / 2-4-1974
(élu, le 15-6-1969, au second tour, avec 58,21 % des suffrages face à M. Alain Poher, 41,78 %).

Alain POHER : 2-4-1974 / 24-5-1974
(*par intérim*, à la suite du décès de Georges Pompidou).

Valéry GISCARD D'ESTAING : 24-5-1974 / ...
(élu, le 19-5-1974, au second tour, avec 50,80 % des suffrages face à M. François Mitterrand, 49,19 %).

Les Gouvernements

A ce jour, 13 Gouvernements (celui de M. Michel Debré détient le *record* de longévité sous la République avec trois ans et trois mois) et 7 Premiers ministres (Georges Pompidou occupe le poste sans discontinuité, fait *unique*, six ans et trois mois).

Présidence du général de Gaulle :

1er mandat :

Michel DEBRÉ : 8-1-1959 / 14-4-1962 (1)
Georges POMPIDOU (I) : 14-4-1962 / 28-11-1962
Georges POMPIDOU (II) : 28-11-1962 / 8-1-1966

2e mandat :

Georges POMPIDOU (III) : 8-1-1966 / 10-4-1967
Georges POMPIDOU (IV) : 10-4-1967 / 10-7-1968
Maurice COUVE DE MURVILLE : 10-7-1968 / 20-6-1969.

Présidence de Georges Pompidou :

Jacques CHABAN-DELMAS : 20-6-1969 / 5-7-1972
Pierre MESSMER (I) : 5-7-1972 / 2-4-1973
Pierre MESSMER (II) : 2-4-1973 / 27-2-1974
Pierre MESSMER (III) : 27-2-1974 / 27-5-1974

Présidence de M. Valéry Giscard d'Estaing :

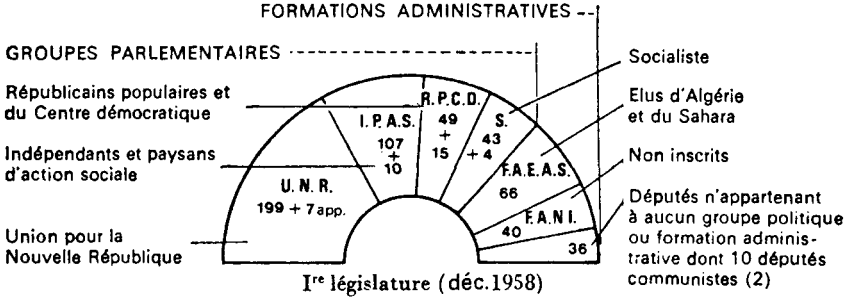
Jacques CHIRAC : 27-5-1974 / 25-8-1976
Raymond BARRE (I) : 25-8-1976 / 28-3-1977
Raymond BARRE (II) : 28-3-1977 / ...

(1) Modes de cessation des fonctions gouvernementales :
— adoption d'une motion de censure (G. Pompidou I) ;
— démission-reconduction par accord du Président et du Premier ministre (P. Messmer II et R. Barre I) ;
— démission-révocation par le Président (M. Debré et J. Chaban-Delmas) ;
— démission volontaire du Premier ministre (J. Chirac) ;
— expressions du suffrage universel (*élections présidentielles* : G. Pompidou II, M. Couve de Murville et P. Messmer III ; *élections législatives* : G. Pompidou IV et P. Messmer I).

Dates des élections	*Législature*	*Mode de scrutin*	*Nombre de sièges*	*Président*
23/30-11-1958	I : 9-12-1958 / 9-10-1962	Scrutin majoritaire uninominal à deux tours (1) (ord. 13-10-1958)	579	J. CHABAN-DELMAS
18/25-11-1962 *après dissolution*	II : 6-12-1962 / 3-4-1967	*Idem*	482	J. CHABAN-DELMAS
5/12-3-1967	III : 3-4-1967 / 30-5-1968	*Idem*	486	J. CHABAN-DELMAS
23/30-6-1968 *après dissolution*	IV : 11-7-1968 / 2-4-1973	*Idem*	487	J. CHABAN-DELMAS (11-7-1968 / 25-6-1969) A. PERETTI (25-6-1969 / 2-4-1973)
4/11-3-1973	V : 2-4-1973 / ...	*Idem*	490	E. FAURE

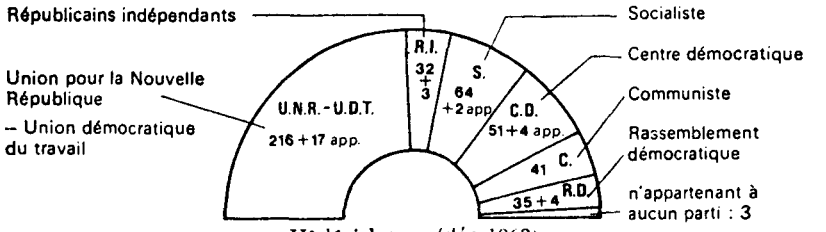
(1) Il y a lieu de relever, toutefois, que la réglementation du second tour a été modifiée ultérieurement. La loi du 29 décembre 1966 fixe le *seuil de représentativité*, non plus à 5 % des suffrages *exprimés* comme initialement, mais à 10 % des *électeurs inscrits*. La loi du 19 juillet 1976 relève ce dernier à *12,5* %.

COMPOSITION DES GROUPES PARLEMENTAIRES (1)

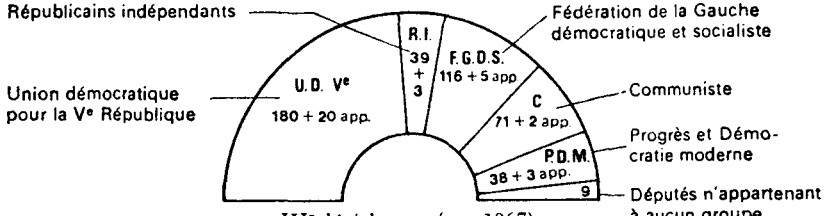


(1) Le chiffre minimal en vue de la constitution d'un groupe est fixé à 30 membres (art. 19 du règlement de l'Assemblée Nationale).

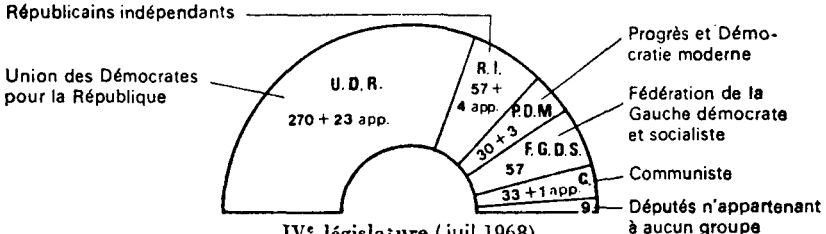
(2) Source : *Les gouvernements et les Assemblées parlementaires sous la Ve République*, I (1959 à 1974), p. 57 et s.



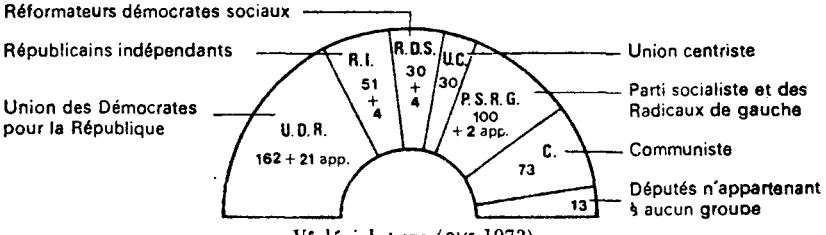
II[e] législature (déc. 1962)



III[e] législature (avr. 1967)



IV[e] législature (juil. 1968)



V[e] législature (avr 1973)

LE SÉNAT

Dates des renouvellements	*Série concernée*	*Modes de scrutin*	*Nombre total de sièges*	*Président*
26-4-1959 (1)	A, B et C (2)	1° Scrutin majoritaire à deux tours dans les départements élisant *moins* de 5 sénateurs. 2° RP dans les départements élisant *5* sénateurs et *plus*.	309	G. MONNERVILLE
23-9-1962	A	*Idem*	274	G. MONNERVILLE
26-9-1965	B	*Idem*	274	G. MONNERVILLE
22-9-1968	C	*Idem*	283	A. POHER A. MÉRIC *par intérim* (29-4 / 19-6-1969)
26-9-1971	A	*Idem*	283	A. POHER E. DAILLY *par intérim* (3-4 / 24-5-1974)
22-9-1974	B	*Idem*	283	A. POHER
25-9-1977	C	*Idem*	295	A. POHER

(1) A titre transitoire, l'article 91 de la Constitution de 1958 a maintenu en fonctions jusqu'à cette date le Conseil de la République de 1946.

(2) Les sièges se répartissent ainsi entre les trois séries : *A* : Ain à Indre, Guyane, Polynésie française, Wallis et Futuna et Français établis hors de France ; *B* : Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales, Réunion, Nouvelle-Calédonie et Français de l'étranger ; *C* : Bas-Rhin à Yonne, Essonne à Yvelines, Guadeloupe, Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et Français de l'étranger. Ces derniers, au nombre de six, sont *cooptés* par le Sénat après le choix du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

LE CONGRÈS (1)

Réunions	*Ratification de projets de révision constitutionnelle* (2)	*Président*
20-12-1963	Art. 28 de la Constitution (dates des sessions parlementaires)	J. CHABAN-DELMAS
21-10-1974	Art. 61, al. 2, de la Constitution (élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel)	E. FAURE
14- 6-1976	Art. 7. de la Constitution (décès ou empêchement d'un candidat à la présidence de la République)	E. FAURE

(1) Sous la IIIe République, la réunion des deux assemblées portait le nom d'*Assemblée nationale* (révision de la Constitution et élection du chef de l'Etat). Sous la IVe République, on évoquait, dans ce dernier cas, le *Parlement* (art. 29 de la Constitution).

(2) Deux projets de révision votés par les assemblées, en octobre 1973 et 1974 sont présentement *différés* et non point abandonnés, en raison du principe de *non-caducité* : l'un relatif à l'article 7 (mandat présidentiel ramené à cinq ans), l'autre à l'article 25 (suppléance parlementaire).

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Formation (1) *et renouvellements*	*Président nommé par le chef de l'Etat*
5-3-1959 5-3-1962	Léon NOËL (1959-1965)
5-3-1965 5-3-1968 5-3-1971	Gaston PALEWSKI (1965-1974)
5-3-1974 5-3-1977	Roger FREY (1974-....)

(1) L'article 91 de la Constitution instituait, à titre *transitoire*, une Commission constitutionnelle provisoire présidée par le vice-président du Conseil d'Etat (René Cassin) et chargée du contentieux des élections législatives et présidentielles.

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Présidents : Emile ROCHE (1959-1974)
Gabriel VENTEJOL (1974-....)

III. — Les applications des principaux articles de la Constitution de la Ve République

— *Art. 7, al. 4* : intérim du chef de l'Etat. V. *supra.*

— *Art. 8, alinéa 1er* : nomination du Premier ministre. V. *supra.* Sur les rapports Président de la République/Premier ministre, v. Assemblée nationale, 24-4-1964.

— *Art. 11* : référendum législatif (1).

— 8- 1-1961 : projet de loi relatif à l'autodétermination et à l'organisation des Pouvoirs publics en Algérie.

8- 4-1962 : projet de loi comportant approbation des accords d'Evian (cessez-le-feu en Algérie).

28-10-1962 : projet de loi relatif à l'élection populaire du Président de la République, modifiant les articles 6 et 7 de la Constitution (loi référendaire du 6-11-1962).

23- 4-1972 : projet de loi tendant à autoriser la ratification du traité d'élargissement de la CEE.

27- 4-1969 : projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat (résultat *négatif*).

— *Art. 12* : dissolution de l'Assemblée nationale.

9-10-1962 : dissolution-sanction prononcée par le général de Gaulle après la chute du gouvernement Georges Pompidou.

30- 5-1968 : dissolution à caractère référendaire.

— *Art. 16* : pouvoirs extraordinaires du chef de l'Etat.

23- 4-1961 : mise en œuvre par le général de Gaulle, lors du *putsch* d'Alger, jusqu'au 30-9 (décision du 29-9-1961) (2).

— *Art. 21 in fine* : suppléance du chef de l'Etat par le Premier ministre.

22- 4-1964 : Georges Pompidou préside le Conseil des Ministres aux lieu et place du général de Gaulle ; 30-9-1964 : *idem.*

14-2-1973 : Pierre Messmer se substitue à Georges Pompidou.

(1) Il existe, au surplus, des référendums locaux, par exemple en application de l'article 53 *in fine* de la Constitution.

(2) Une décision du 17-6-1961 suspend *le principe de l'inamovibilité des magistrats* du siège en Algérie, posé à l'article 64 de la Constitution.

— *Art. 38* : délégation législative au Gouvernement :

Lois d'habilitation législative	*Durée de la délégation*	*Gouvernement bénéficiaire*
Loi du 4-2-1960 : maintien de l'ordre et sauvegarde de l'Etat	Un an	Michel DEBRÉ (en fait, le général de GAULLE. V. l'amendement topique de M. Paul Coste-Floret)
Loi du 30-7-1960 : lutte contre les fléaux sociaux	Quatre mois	Michel DEBRÉ
Loi du 26-12-1961 : installation des Français rapatriés	Quatre mois	Michel DEBRÉ
Loi du 8-8- 1962 : orientation agricole	Dix mois	Michel DEBRÉ
Loi du 14-12-1964 : application du traité de Rome (CEE)	Un an, un mois	Georges POMPIDOU (II)
Loi du 6-7-1966 : *idem*	Trois ans, cinq mois	Georges POMPIDOU (III) Georges POMPIDOU (IV) Maurice COUVE DE MURVILLE Jacques CHABAN-DELMAS
Loi du 22-12-1966 : consultation de la population de la Côte française des Somalis	Quatre mois	Georges POMPIDOU (III)
Loi du 22-6-1967 : mesures économiques et sociales (réorganisation de la Sécurité sociale)	Quatre mois	Georges POMPIDOU (IV)
Loi du 26-12-1969 : application du traité de Rome (CEE)	Trois ans	Jacques CHABAN-DELMAS Pierre MESSMER (I)
Loi du 26-12-1975 : acomptes provisionnels relatifs aux impôts	Trois mois	Jacques CHIRAC
Loi du 19-7-1976 : régime législatif de Saint-Pierre-et-Miquelon	Quinze mois	Jacques CHIRAC Raymond BARRE (I) Raymond BARRE (II)
Loi du 24-12-1976 : régime administratif et législatif de Mayotte	Dix mois (régime administratif) Deux ans, six mois (régime législatif)	Raymond BARRE (I) Raymond BARRE (II)
Loi du 20-1-1977 : auto-détermination du TFAI (préparation)	Huit mois	Raymond BARRE (I) Raymond BARRE (II)

— *Art. 49 :* mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement :
  — devant l'Assemblée nationale : v. cette *Revue*, 1977, n° 2, p. 191 et n° 3, p. 173 ;
  — devant le Sénat : 10 juin 1975 (Gouvernement Jacques CHIRAC) et 5 mai 1977 (Raymond BARRE (II)).

— *Art. 61, al. 1er :* saisine *obligatoire*, décisions de *non-conformité* d'une loi *organique* par le Conseil constitutionnel : 20-1-1972 (incompatibilités parlementaires) ; 5-7-1977 (remplacement des remplaçants parlementaires), notamment.

— *Art. 61, al. 2 :* saisine *facultative* :
  — décisions de *non-conformité* d'une loi *ordinaire* par le Conseil constitutionnel (contrôle de la constitutionnalité *interne*) : 16-7-1971 (liberté d'association) ; 27-12-1973 (taxation d'office de certains contribuables) ; 23-7-1975 (exercice de la justice pénale) ; 28-12-1976 (cavaliers budgétaires) ; 12-1-1977 (fouille des véhicules), entre autres ;
  — décisions d'*incompétence :* par rapport à une loi référendaire (6-11-1962), à un engagement international (15-1-1975 et 20-7-1977) ;
  — décisions relatives à la procédure législative (contrôle de la constitutionnalité *externe* de la loi) : art. 38 de la Constitution (12-1-1977) ; art. 39 (28-12-1976) ; art. 40 (23-7-1975 et 20-7-1977) ; art. 45 (28-12-1976) et art. 49, al. 1er (12-1-1977). En outre, le Conseil statuant sur le *règlement intérieur* des assemblées, a examiné la portée des art. 44, al. 3 (15-1-1960) et 48, al. 2 (21-1-1964).

— *Art. 85 :* la procédure *spéciale* de révision relative aux institutions de la Communauté a été utilisée à propos de la loi constitutionnelle du 4-6-1960, modifiant les art. 85 et 86 de la Constitution. Dans cet ordre d'idées il y a lieu d'ajouter que les titres XII et XIII de la Constitution, consacrés à cette dernière sont tacitement *abrogés* depuis cette date. V. en ce sens : lettre de M. Michel Debré à M. Gaston Monnerville, président du Sénat de la Communauté, 16 mars 1961 et déclaration du général de Gaulle : conférence de presse du 11 avril 1961.

— *Art. 89 :* projets de révision, ratifiés selon la procédure parlementaire du Congrès (v. *supra*) :
  — loi constitutionnelle du 30-12-1963, mod. de l'art. 28 : dates des sessions ordinaires ;
  — loi constitutionnelle du 29-10-1974, mod. de l'art. 61, al. 2 : élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou à 60 sénateurs ;
  — loi constitutionnelle du 18-6-1976, mod. de l'art. 7 : décès ou empêchement d'un candidat à la présidence de la République.

*Les ministres de la V^e**

GOUVERNEMENT

	Durée des Gouvernements	*Nombre de ministres*	*Age moyen du Gouvernement*
Maximum	3 ans 3 mois Debré	33 Debré	57 ans Couve de Murville
Minimum	1 mois 10 jours Pompidou (IV) remanié (1)	16 Messmer (III) Barre (II)	49 ans Pompidou (I)
Moyenne	1 an 4 mois	21	52 ans

(1) Si l'on exclut du compte ce gouvernement (remanié et non démissionnaire), le plus court a été le gouvernement Messmer (III) qui a duré trois mois (27 février 1974 - 27 mai 1974).

MINISTRES (1) (2)

	Présence dans différents Gouvernements	*Nombre de fonctions exercées*	*Durée fonctions ministérielles*	*Age ministres première fois*
Maximum	11 Messmer	7 Galley-Peyrefitte	13 ans 4 mois Frey	68 ans Pinay-Pleven
Minimum	1	1	8 jours Servan-Schreiber	36 ans Giscard d'Estaing
Moyenne	≃ 3 (2,85)	≃ 2 (1,80)	3 ans 4 mois	50 ans

(1) Ce tableau ne concerne que les ministres et exclut les secrétaires d'Etat. Il y a eu 109 ministres.

(2) La période de référence s'étend du 8 janvier 1959 au 1er janvier 1978. Il y a eu 285 ministères.

* Tableau établi par Guy CARCASSONNE.

PIERRE AVRIL

Signification de la V^e^ République

Le rôle présidentiel et le phénomène majoritaire apparaissent comme les deux innovations majeures que la V^e^ République a apportées à la vie politique française. Loin d'être inscrites dans le « génotype » constitutionnel dont Jean-Claude Colliard a démontré les ambiguïtés (voir, ci après, le Colloque des 14 et 15 octobre 1977), elles se sont établies à partir de l'interaction entre une certaine pratique des institutions et l'environnement social (1). C'est seulement en 1962 que ce processus empirique s'est cristallisé, sur le plan des *textes* par la révision instituant l'élection directe du chef de l'Etat, et sur le plan *politique* par la désignation d'une majorité parlementaire. Cette formation explique les variations du diagnostic porté sur la signification du régime qui est passé du thème de la parenthèse accidentelle à la reconnaissance progressive de son institutionnalisation.

Jusqu'en 1962, on considérait généralement la V^e^ République (telle qu'elle était pratiquée) comme un régime conjoncturel, né de la rencontre entre la crise algérienne et la personnalité du général de Gaulle, et qui ne survivrait pas à cette circonstance. Lorsque

(1) On laisse de côté ici le débat historique sur les intentions des fondateurs du régime à propos desquelles deux thèses s'opposent : celle des illusions de 1958 corrigées par l'intelligence politique du général de Gaulle (par exemple : G. VEDEL, Equivoque et changeante, *Le Monde*, 25-10-1973), et celle de la réalisation progressive d'un dessein initial (par exemple : F. HAMON, Regards nouveaux sur les origines de la V^e^ République, *RDP*, 1975, p. 415). De toute manière, la Constitution de 1958 ne répondait pas totalement aux intentions du général de Gaulle, selon M. Bernard Tricot. L'ancien secrétaire général de l'Elysée indique qu'il avait été frappé en 1959 du « décalage sur des points importants qu'il y avait entre la lettre de la Constitution et les orientations du général de Gaulle » (*Espoir*, sept. 1976, n° 16, p. 13).

la crise se dénoua, le maintien du régime fut attribué au facteur personnel, alors que pourtant la révision constitutionnelle et les élections de l'automne 1962 esquissaient déjà le passage à l'institutionnalisation, qui fut consolidée en 1965-1967. La crise de mai 1968 faillit redonner consistance à l'interprétation par l'accident historique, mais la démission du général de Gaulle l'année suivante démontra que le régime existait désormais indépendamment de son fondateur. Encore son influence se maintenait-elle à travers ses héritiers directs, mais ceux-ci se trouvèrent écartés de l'Elysée en 1974, puis de Matignon en 1976. Pour que l'institutionnalisation soit parfaite, il ne reste donc plus à la Ve République qu'à subir le test de l'alternance...

Mais, objectera-t-on, la rupture de l'identité entre le pouvoir et le gaullisme n'a-t-elle pas altéré la nature du régime? Il n'est plus tout à fait le même dès lors que le chef de l'Etat a cessé d'être le chef de la majorité et que celle-ci ne s'identifie plus à lui : dès 1974 Michèle Cotta parlait de « VIe République ». Qu'en serait-il si l'opposition remportait les prochaines élections ? M. Chirac répond, on le sait, que M. Giscard d'Estaing serait alors le dernier Président de la Ve République.

Cette ultime précarité conduit évidemment à se demander si l'essence du régime réside dans la solidarité étroite qui unit ses deux éléments spécifiques, le *rôle présidentiel* et le *phénomène majoritaire*, ou s'il pourra survivre à une dissociation qui déplacerait son centre de gravité : soit en direction du premier élément (hypothèse de l'évolution vers un régime présidentiel), soit vers le second (réactivation des aspects parlementaires dans un contexte majoritaire). La question concerne les « deux lectures » de la Constitution (2). Si intéressante soit-elle, elle apparaît cependant secondaire par rapport à quelque chose de plus fondamental quant à la nature du régime : la promotion d'un Exécutif reposant sur un soutien populaire direct. Le statut de cet Exécutif (Président ou Premier ministre) et la procédure employée (élections présidentielles ou législatives) relèvent des modalités juridiques, alors que l'essentiel de la Ve République se situe au niveau de la mutation des comportements politiques. A-t-elle créé cette mutation ou l'a-t-elle simplement reflétée ? C'est l'interrogation majeure qui, portant sur les rapports entre la politique et la société, met naturellement en cause la signification globale du régime. Et son avenir.

(2) V. M. DEBRÉ, Présidentialisme et régime d'Assemblée, *Le Monde*, 6 juin 1975. La théorie des « deux lectures » aurait été élaborée par R. Janot : v. A. PEYREFITTE, *Le mal français*, 1976, p. 354.

I. — Les interprétations

Les multiples analyses qu'a inspirées la Ve République ressortissent globalement à deux approches principales. L'une est *politique* et *endogène* : elle envisage le régime dans la perspective d'une évolution institutionnelle dotée de sa logique propre et se développant de façon autonome à l'égard de l'environnement social. L'autre est *sociologique* et *exogène* : elle explique la mutation institutionnelle par les transformations de la société française depuis les années 50.

Les interprétations politiques

Pour le premier type d'interprétation, le point de départ de l'évolution dont la Ve République est l'aboutissement se trouve dans l'histoire politique et peut être recherché plus ou moins loin dans le passé. (On laissera de côté l'antécédent immédiat de l'entre-deux-guerres, car le dérèglement du parlementarisme s'est si étroitement lié à la crise des sociétés occidentales qu'il relève d'une autre catégorie d'interprétation.)

1. La Ve République peut, tout d'abord, être replacée dans un mouvement de longue durée : l'antagonisme séculaire entre *l'idée démocratique* et *le principe d'autorité*. Provoqué par la crise de légitimité et la crise de participation de 1789, ce *trend* domine l'histoire du XIXe siècle (il inspire la théorie des « cycles constitutionnels » de Maurice Hauriou) ; il se présente sous la forme d'une incompatibilité doctrinale et pratique entre un Exécutif fort et une représentation authentique. Le régime de 1958 marque la fin de l'affrontement par la réconciliation des deux termes opposés ; il exorcise en effet la crainte de l'Exécutif en fondant celui-ci directement sur le suffrage universel et en le démocratisant.

On peut cependant observer qu'une conciliation de ce genre avait déjà été tentée par le bonapartisme, dont le gaullisme est souvent rapproché (par exemple par René Rémond), et que la Ve République a précisément commencé à s'interroger sur son identité à partir du moment où elle a perdu sa dimension plébiscitaire, c'est-à-dire en 1969...

2. Dans une perspective plus étroite, le sens de la Ve République se définit par référence au développement du parlementarisme en

France : comme la correction des « mauvais habitudes » prises dès 1875 (ou 1877) et jamais rectifiées par la suite. Paralysée par une conception abusive de la souveraineté parlementaire, la République n'avait pas su se doter d'un Exécutif pourvu d'autorité et d'indépendance (M. Debré) ni, plus largement, attribuer au suffrage universel la fonction de décision qui doit lui revenir (R. Capitant). C'est cela qui a été transformé en 1958, et dont tout le reste a découlé.

Toutefois, cette appréciation satisfaite implique un « double » négatif dans la mesure où la V^e^ République se présente alors comme une espèce de « revanche du 16 mai » (selon le mot de M. Duverger). Non seulement elle tire de cette coloration historique un caractère de réaction autoritaire, mais, surtout, elle comporte un élément répressif qui frappe de précarité les transformations qu'elle a imposées. Les contraintes exceptionnelles résultant des circonstances de son avènement et perpétuées par la domination gaulliste ont certes duré plus longtemps qu'il n'était initialement prévu, mais l'excès même des déséquilibres auxquels elles ont abouti rend illusoire l'espoir d'une normalisation paisible qui paraît correspondre à l'ambition de M. Giscard d'Estaing. Déjà se multiplient les symptômes de retour à ce que les uns qualifient de « régime des partis » et les autres de vie politique « normale ».

— Le rôle présidentiel s'est notablement dégradé, non seulement aux yeux du monde politique mais pour l'opinion tout entière comme en témoignent les sondages : les meilleurs résultats du chef de l'Etat (en 1975) « auraient plutôt été des « creux » pour le général de Gaulle ou même Georges Pompidou » (3). Ils correspondent en revanche à ce que l'on peut observer de la popularité de chefs d'Etat ou de Gouvernement étrangers.

— La majorité parlementaire mesure son appui au Premier ministre et l'Assemblée redevient de ce fait un centre de décision plus autonome qui contraint le Gouvernement à battre en retraite, retirer ses projets ou les édulcorer.

— Plus profondément, on a observé que la géographie de l'élection de 1974 apparaissait comme « une revanche pour l'historien, qui sait le poids des traditions, sur le conjoncturiste, qui croit découvrir une mutation tous les quinze ans » (4), car elle marque la fin d'une époque ouverte en 1958 : « La parenthèse de l'époque gaullienne semble donc bien s'être fermée » (5).

(3) Jean CHARLOT, Les cinq cents jours de V.G.E., *Le Point*, 23-5-1977.
(4) Alain LANCELOT, *Projet*, 1974, p. 957.
(5) Nicolas DENIS, *RFSP*, 1974, p. 900.

3. Dès lors, la Ve République ne relèverait-elle pas du mécanisme français typique d'adaptation par la crise analysée par Michel Crozier ? De même que, naguère, les crises gouvernementales « constituaient le seul moyen de résoudre les problèmes pendants », des crises de régime se révèlent « nécessaires pour opérer les réajustements les plus importants » (6). Mais si le changement rendu inévitable en 1958 par l'accumulation des échéances a pu ainsi se produire, il aboutit à reconstruire « une nouvelle situation d'échec (...) sur d'autres bases » *(ibid.)*, car le style d'action qui a conduit à l'adaptation par la crise n'a pas été transformé. Au contraire. Loin d'en assouplir les rigidités, la Ve République a accusé ses traits en poussant à un degré inégalé la tutelle de l'Etat sur la société et elle a créé les conditions pour le déclenchement d'un nouveau processus d'ajustement. Il est significatif que la dénonciation de la « société bloquée » par M. Chaban-Delmas soit intervenue immédiatement après le départ du général de Gaulle, comme si la Ve République se présentait à la fois comme les conséquences mais aussi l'illustration du « mal français ». C'est ainsi que Jean-Claude Colliard considère que la logique du système introduit la crise comme moyen de régulation, mais non plus la banale crise gouvernementale : la crise institutionnelle. Elargissant la perspective, P. Viansson-Ponté y voit une constante nationale nullement affectée par la Ve République. Rien n'aurait-il donc changé ?

Les interprétations sociologiques

L'autre catégorie d'interprétations de la Ve République met l'accent non plus sur ce qui est en fait une variante exemplaire du style français de gouvernement, mais sur ce qu'elle comporte de nouveau, et donc de différent. Entre le continu et le discontinu (7), ces interprétations optent délibérément pour le second en soulignant les transformations de la société qui appelaient un autre régime. Celui-ci correspond donc à une situation objective nouvelle qui lui donne sa véritable signification.

1. Le caractère « réactionnaire » au sens étymologique (R. Aron) de la Constitution de 1958 ne doit pas faire illusion : la Ve République s'est établie à la faveur d'une « ruse de l'histoire » pour répondre aux exigences d'une société en pleine mutation industrielle qui ne pouvait

(6) Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, 1966, p. 293.
(7) Alfred GROSSER, *L'explication politique*, 1972, p. 60.

se satisfaire plus longtemps d'un régime politique anachronique. Celui-ci privilégiait les forces conservatrices puissamment installées dans *La République des députés* et frustrait les catégories modernistes ; elle privait l'économie de la gestion stable et ferme dont elle avait besoin, et sa faiblesse empêchait d'autre part la nécessaire ouverture au monde extérieur amorcée en 1957 par le traité de Rome. Pour conduire le changement, seule alternative à la décadence, un autre système politique devait impérativement être mis en place. « *Quand une classe — ou un ensemble de catégories sociales — détient la partie la plus dynamique de l'appareil de production, quand elle prend conscience du pouvoir qu'elle a déjà acquis et du potentiel de pouvoir qu'elle peut conquérir, il est sans précédent qu'elle ne cherche pas à imposer le régime qui la sert. Or nul doute sur le but que souhaitent atteindre les directeurs, les cadres et les ouvriers intégrés : ils veulent un Exécutif fort et stable en mesure d'orienter fermement l'économie dans le sens du progrès industriel. Donc, pour eux, pas de régime parlementaire, à la fois parce qu'il est incapable d'assurer un Gouvernement durable et parce qu'il est trop sensible aux criailleries des victimes de la révolution technique* », écrit Roger Priouret (8).

A partir de ce thème, les interprétations se dédoublent en une appréciation positive et un jugement critique.

Pour la première, la neutralisation du Parlement et la promotion de l'Exécutif réalisées depuis 1958 n'ont fait qu'aligner le régime sur le droit commun des démocraties industrielles. La brutalité du réalignement et les déséquilibres qui l'ont accompagné s'expliquent par les circonstances mais ils ne doivent pas masquer son caractère fondamentalement *normal* : dans les démocraties modernes, c'est le Gouvernement qui est initiateur de la législation et c'est lui qui dirige l'activité parlementaire, nous étions les seuls, ou presque, à ne pas le savoir, Avec la Ve République, la France a trouvé le régime que la société attendait car il était néeessaire à son développement.

Pour le second, d'inspiration marxiste, la Ve République s'inscrit dans « le long processus d'épuisement de la démocratie bourgeoise » et la « grandeur politique » du général de Gaulle « aura été d'assumer les tâches qu'exigeaient les intérêts de la fraction la plus développée du capitalisme français » (9). La présentation théorique qu'en a exposée André Demichel considère la Ve République comme le régime politique correspondant à la phase du développement capitaliste qui exige une intervention de l'Etat au service de la

(8) Roger PRIOURET, *La République des députés*, 1959, p. 251.
(9) Serge MALLET, Gaullisme et néo-capitalisme, *Esprit*, février 1960, p. 206-209.

concentration industrielle : le « capitalisme monopoliste d'Etat ». Le pouvoir organise l'économie en favorisant l'exploitation à l'échelle de la société tout entière, notamment en réduisant la résistance des victimes (paysans, commerçants, PME). La subordination du Parlement où celles-ci trouvaient leurs défenseurs et la domination de la technocratie qui partage les préoccupations de la grande industrie s'inscrivent dans ce schéma, non comme les manifestations d'une modernisation nécessaire mais comme le témoignage de l'aggravation des contradictions du capitalisme (10).

Pour les deux interprétations, la Ve République est la conséquence des transformations actuelles de la société qu'elle reflète en s'identifiant aux forces sociales qui la caractérisent ou qui la dominent.

II. — A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE SYNTHÈSE

Toutes ces interprétations éclairent de manière significative quelque aspect de la Ve République, mais à la façon d'un kaléidoscope. Elles sont difficiles à concilier parce qu'elles relèvent de deux postulats contradictoires. Le premier affirme que le développement institutionnel peut être étudié indépendamment du milieu dans lequel il se déploie, ce qui est tout à fait admissible du point de vue du droit constitutionnel pur, mais cesse de l'être lorsqu'il s'agit de la signification du régime. On ne saurait faire abstraction des transformations socio-économiques considérables dans lesquelles ce régime s'est inscrit : elles n'ont pas pu ne pas avoir d'influence sur les comportements collectifs qui le définissent au même titre que les règles constitutionnelles.

Inversement, le second postulat envisage l'univers politique comme le reflet des métamorphoses sociales ; même s'il admet (parfois) une certaine marge d'autonomie de la politique, il en considère les manifestations comme des péripéties, une « écume des choses » sans effets profonds sur la houle de l'Histoire, qui fait bon marché des singularités irréductibles de cette histoire qui nous intéresse le plus directement : la nôtre.

Aussi bien, une hypothèse de travail moins tranchée consiste à admettre que les modifications qui surviennent dans la société « posent des problèmes » (selon l'expression de D. Bell) à la politique

(10) Francine et André DEMICHEL, Marcel PIQUEMAL, *Institutions et pouvoirs en France : une traduction institutionnelle du capitalisme monopoliste d'Etat*, 1975.

et appellent de sa part une réponse quelconque. En l'espèce, les transformations de la structure sociale résultant de l'évolution économique et les exigences de celle-ci, notamment dans le domaine de l'intervention publique, réclamaient évidemment une adaptation du régime politique. Mais l'action de tels facteurs ne s'exerce pas de manière directe ni immédiate : elle suppose des *médiations* entre la société et l'Etat, comme l'observait Hugues Portelli. Pour repérer ces médiations on peut retenir comme indicateur les changements affectant les clivages et la distribution des forces politiques.

1. *Résumons l'hypothèse, appliquée à la V^e^ République :* le régime de 1958-1962 a permis de rattraper le *retard* du système politique sur le développement de la société française. Dû à l'incapacité de la III^e^ puis de la IV^e^ République, d'évoluer pour répondre aux problèmes nouveaux, ce retard se fait sentir à partir de l'entre-deux-guerres, qui vit précisément surgir de multiples et vaines tentatives de révisions constitutionnelles ; la IV^e^ République se présente alors comme un acte manqué... et réussi (partiellement) douze ans plus tard.

Il faut donc partir de la III^e^ République, mais non de sa critique : plutôt de l'analyse de sa réussite. En dépit des excès de la souveraineté parlementaire (ou, peut-être, grâce à eux...) la III^e^ a réussi une performance dont témoigne une stabilité contrastant avec la surmortalité des régimes entre 1789 et 1875. La raison en est, selon Stanley Hoffmann (11), qu'elle avait mis au point des institutions mieux adaptées à la société française ; la *synthèse républicaine* qu'elle a réalisée exprimait une sorte de pacte implicite entre la « société bloquée » du XIX^e^ siècle et l'Etat républicain. Cette analyse combine l'interprétation institutionnelle (l'échec des deux types de régimes qui alternaient avant 1875 : on rejoint les cycles de Maurice Hauriou), l'interprétation culturelle inspirée des travaux de Crozier (la correspondance entre les rapports d'autorité au sein du système politique et les rapports d'autorité au sein de la société), et l'interprétation socio-économique (les caractéristiques d'une société opiniâtrement demeurée préindustrielle).

Le consensus qu'exprimait la synthèse républicaine reposait sur l'immutabilité d'un équilibre social qui ignorait très largement la révolution industrielle et que le débat politique ne devait point remettre en cause. Aussi les affrontements se trouvèrent-ils tacitement fixés sur le terrain de la « défense républicaine » et de la laïcité,

(11) *A la recherche de la France*, 1963.

occultant (selon l'expression de Philippe Braud) les problèmes nés de l'industrialisation et de l'apparition du prolétariat ouvrier. Les clivages virtuellement contenus dans un développement économique, au demeurant tempéré et respectueux des structures en place, ne se traduisirent pas sur le champ électoral : ceux qui s'y imposèrent « enjambaient » en quelque sorte les divisions sociales et assuraient ainsi l'intégration au système des forces initialement hostiles à la République. Tel fut le prix que celle-ci dut payer pour se faire admettre par la société.

La synthèse républicaine se fondait par conséquent sur une adéquation des institutions parlementaires aux structures et aux valeurs d'une société rurale et bourgeoise. La composante sociale de cette synthèse se trouva menacée dès le brillant démarrage de l'industrialisation du premier avant-guerre (12), tandis que la composante institutionnelle, après avoir franchi victorieusement l'épreuve du conflit, subit de plein fouet la crise des années 30. Le thème, qui se répandit alors, de l'inadaptation du parlementarisme ne traduisait-il pas la dislocation du système de forces sur lequel reposait jusque-là le fonctionnement du régime ? Là se situent en effet les médiations par lesquelles un système s'adapte sans avoir besoin de réviser explicitement ses règles constitutionnelles. Or la base politique de la synthèse républicaine était en train de s'effriter avec le déclin du Parti radical, talonné puis finalement dépassé en 1936 par le Parti socialiste. Un reclassement était donc en cours, mais il demeurait d'autant plus imparfait que le schisme né de la scission de Tours en réduisait le développement à gauche et que la dispersion des forces conservatrices maintenait une sorte de *no man's land* central, terrain de manœuvre pour le radicalisme dans la logique de la politique de concentration. Bref, l'expression, par un système de partis en transition, des problèmes posés à une société qui devenait industrielle, se présentait comme une altération du modèle traditionnel plutôt que comme un modèle de remplacement (13).

2. A la Libération, la réaction de rejet de la IIIe République offrait l'occasion d'un reclassement général des forces politiques, combiné avec la mise en place des nouvelles institutions (qui reposaient précisément sur l'hypothèse d'une alliance de grands partis

(12) CARRÉ, DUBOIS et MALINVAUD, *La croissance de l'économie française*, 1972, p. 616.

(13) Cette analyse s'inspire de Jean LEGRÈS, L'évolution de la majorité, *Les Etudes*, mai 1975, p. 634.

disciplinés). L'échec qui s'ensuivit illustre parfaitement la problématique qui nous intéresse, dans la mesure où il en présente les deux faces ; elles peuvent se déchiffrer alternativement. La face institutionnelle est toujours celle d'une République ultra-représentative, allergique à l'arbitrage direct du corps électoral et par conséquent dépourvu de l'autorité qu'un mandat populaire incontestable peut seul conférer (c'est toujours le modèle de la République « qui gouverne peu »). Plus que la neutralisation prévisible des dispositions du parlementarisme rationalisé (14) relatives à la formation et à la démission des Gouvernements, l'impossibilité de la dissolution semble avoir ramené très vite le régime dans les ornières de celui qui l'avait précédé : en témoignent les propos de Vincent Auriol (15), regrettant de ne pouvoir dissoudre l'Assemblée après la rupture du tripartisme au printemps 1947 (cités par Jean Charlot, voir ci-après : « La Ve République : une mutation politique »).

Mais ce dérapage révèle l'autre face de la problématique : celle des partis, dont le reclassement cède bientôt devant les forces centrifuges. Le schisme de la gauche divise à nouveau profondément socialistes et communistes, tandis que le regroupement du camp conservateur esquissé lors du référendum du 5 mai 1946 tourne court aussitôt avec la rupture entre le MRP et le général de Gaulle lors du référendum d'octobre, puis avec la création, quelques mois plus tard, du RPF. On débouche alors sur la *troisième force* qui reproduit la formule de concentration typique de la IIIe République. Mais le temps des délicats ajustements parlementaires paraît bien révolu car l'ébranlement du système a définitivement libéré des forces qui cherchent leur expression politique. En témoigne l'apparition de mouvements erratiques qui traversent la brève existence de la IVe République : alors que la victoire du Front populaire avait reposé sur un déplacement qui ne dépassait pas 3 % des suffrages par rapport aux élections de 1932, chaque consultation se traduit, entre 1946 et 1956, par le surgissement puis la volatilisation d'un courant nouveau.

— en 1946, le MRP obtient 5 589 213 voix le 2 juin (28,2 % des suffrages exprimés) ; il s'effrite dès le scrutin du 10 novembre (25,9 %) et se retrouve avec 2 369 778 voix (12,6 %) le 17 juin 1951 ;
— le RPF, qui avait bénéficié d'un raz de marée spectaculaire aux élections municipales de 1947 (40 % des suffrages dans les communes de plus de 9 000 habitants), ne retrouve que

(14) Voir sur ce point les observations d'André DEMICHEL ci-après.
(15) V. AURIOL, *Journal du Septennat (1947)*, 1970, p. 214.

4 058 336 voix le 17 juin 1951 (21,6 %) ; divisés, les gaullistes totalisèrent moins de 4 % le 2 janvier 1956 ;

— les élections du 2 janvier 1956 voient enfin l'étonnante et éphémère percée du poujadisme qui recueillit 2 483 813 suffrages (11,6 %) dont il ne restera *rien* deux ans plus tard... Le mouvement Poujade n'exprime-t-il pas de manière symbolique la confuse protestation des couches sociales les plus intimement associées à la synthèse républicaine, cette France des boutiquiers et des bourgs ruraux, prise de vertige devant les transformations qui agitent la « société bloquée » ? C'est ce que suggère l'étude que Dominique Borne lui a consacrée (16). Le rapide développement des années 50 achève en effet de disloquer les bases socio-économiques de la synthèse républicaine : de 1949 à 1954, la population occupée dans le secteur primaire (c'est-à-dire essentiellement l'agriculture) a diminué de 30 % (17).

Mais le processus d'industrialisation et d'urbanisation, la croissance du salariat aussi, que permettent de suivre les recensements après 1954, ne font que dévoiler l'épuisement d'un modèle politique déjà frappé de stérilité et auquel le 13 mai 1958 portera le coup de grâce. Il est très frappant de voir que la configuration des forces politiques qui s'imposera sous la Ve République était latente dès 1946-1947, comme l'a montré Jean Charlot à partir des enquêtes réalisées à cette époque par l'IFOP.

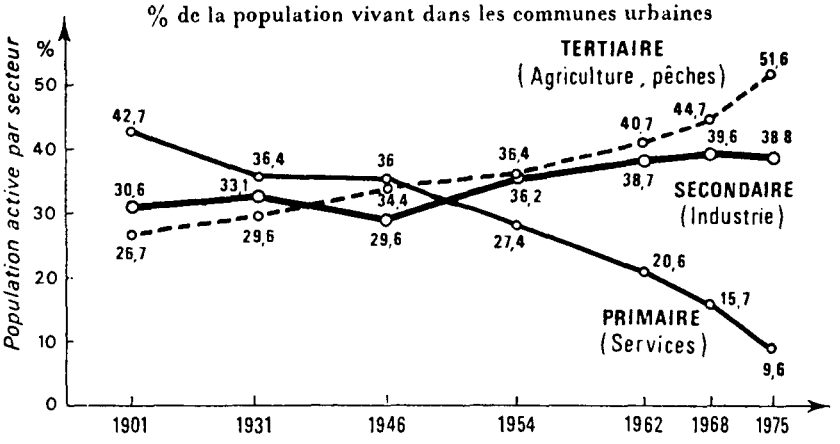
« *Déjà les lignes de force de la Ve République se dessinent : un parti gaulliste dominant tous les autres partis — en novembre 1947 35 % des Français sont prêts à voter RPF en cas d'élections générales — un courant modéré diminué par la vague gaulliste mais prêt à se rallier, un centrisme de tendance MRP très entamé qui se ferme dans son opposition au gaullisme et, à gauche, les adversaires les plus déterminés et les plus anciens du général... S'il y avait eu en novembre-décembre 1947, après la vague gaulliste des municipales, des élections législatives anticipées, le processus entamé en mai-juin 1958 aurait pu très certainement se déclencher onze ans plus tôt* » (18).

La transformation politique est donc *antérieure*, au moins virtuellement, à la modernisation contemporaine de la société française qui n'a commencé à faire sentir dès effets que plusieurs années plus tard, elle plonge ses racines dans l'ébranlement du système de forces entre les deux guerres. Mais elle est aussi *autonome* par

(16) D. BORNE, *Petits bourgeois en révolte*, 1977.
(17) Ch.-P. KINDELBERGER, *A la recherche de la France*, *op. cit.*, p. 148.
(18) J. CHARLOT, *Les Français et de Gaulle*, 1971, p. 35.

POPULATION ACTIVE PAR SECTEUR

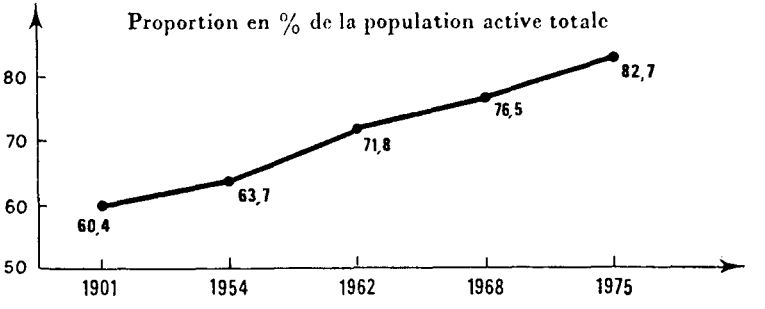
% de la population vivant dans les communes urbaines



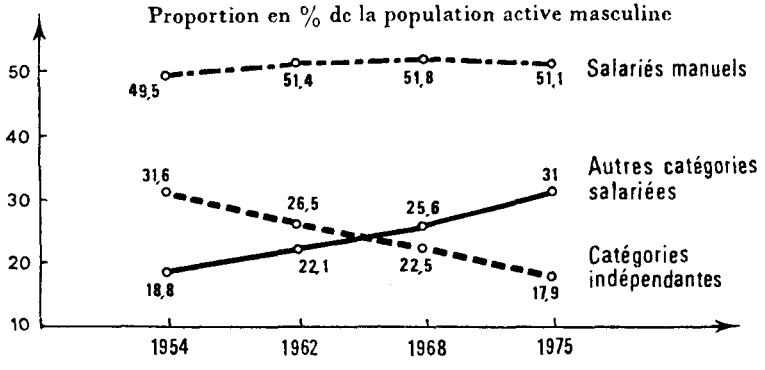
Sources : Pierre LONGONE, *53 millions de Français*, Ed. du Centurion, 1977, et Faits et chiffres 1974, *Le Nouvel Observateur*.

LES SALARIÉS

Proportion en % de la population active totale



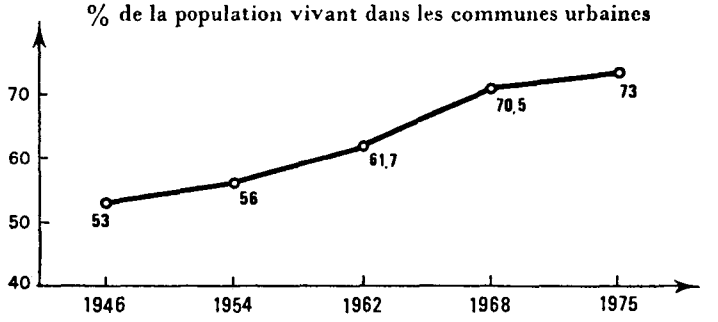
Proportion en % de la population active masculine



Sources : Pierre LONGONE, *53 millions de Français*, Ed. du Centurion, 1977, et *Population et Sociétés*, septembre 1977.

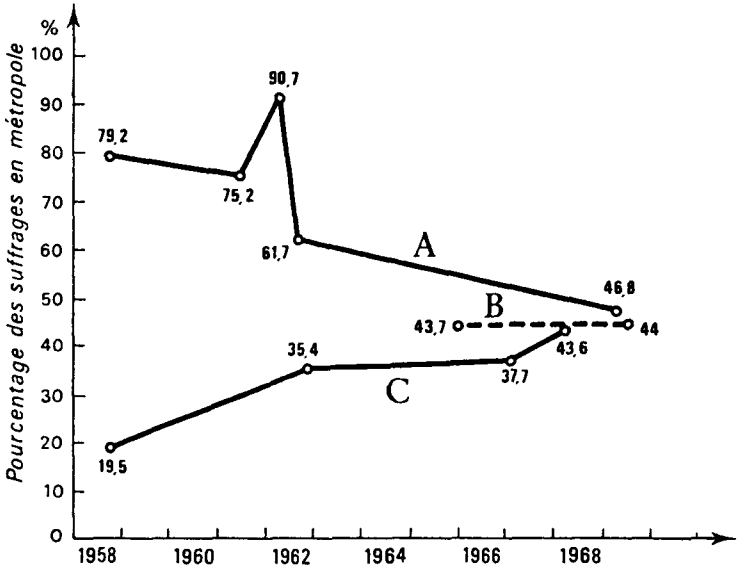
URBANISATION

% de la population vivant dans les communes urbaines



LES TROIS COURBES DU GAULLISME :

Passage du gaulliste d'unanimité au gaulliste majoritaire



1. La courbe A représente le « gaullisme référendaire » (référendums des 28 septembre 1958, 8 janvier 1961, 8 avril 1962, 28 octobre 1962 et 27 avril 1969).

2. La courbe en pointillé B représente le « gaullisme présidentiel » (élections des 5 décembre 1965 et 1er juin 1969).

3. La courbe C représente « le gaullisme législatif », selon l'expression d'Alain LANCELOT (*Projet*, mai 1967, p. 556), c'est-à-dire les élections des 23 novembre 1958, 18 novembre 1962, 5 mars 1967 et 23 juin 1968.

Ces pourcentages se réfèrent aux suffrages exprimés en métropole.

Extrait de : Pierre AVRIL, *UDR et gaullistes*, Dossiers Thémis, PUF, 1971.

rapport à cette modernisation dans la mesure où elle s'organise et se déploie autour d'un élément irréductible aux données socio-économiques : la médiation, personnelle celle-là, qu'assure le général de Gaulle et qui brouille momentanément les cartes du reclassement objectif.

3. Un certain ordre apparaît dans le jeu des facteurs. Si l'épuisement de la synthèse républicaine a détaché du régime des pans entiers de l'électorat qui ne s'y retrouvaient plus, cette dégradation du modèle dessine en creux la figure d'un manque, mais sans que l'évolution sociale parvienne d'elle-même à combler le vide qu'elle a contribué à créer. Le réalignement des forces politiques ne réussit pas à s'opérer dans un cadre institutionnel qui le paralyse, et c'est finalement la révision de 1958 qui le rendra possible : en déplaçant volontairement du Parlement à l'Exécutif l'enjeu des compétitions, et en suscitant ainsi la formation d'une majorité. Or cette dernière conséquence de la mutation constitutionnelle ne figurait pas parmi les hypothèses des auteurs du texte de 1958, qui avaient fait en somme le pari inverse des constituants de 1946 et spéculaient sur l'improbabilité d'une majorité parlementaire stable comme le rappelle J.-Cl. Colliard.

Une analyse plus fine montrerait comment le phénomène majoritaire est sorti de l'action combinée du référendum et de la dissolution qui a entraîné ce que les uns appelleront la dégradation du gaullisme d'unanimité en gaullisme partisan, et les autres le passage de la République plébiscitaire à la République présidentielle ; puis comment ces mécanismes, relancés par l'élection populaire du chef de l'Etat ont favorisé la bipolarisation en faisant du général de Gaulle le « fédérateur de la droite » (M. Duverger), tandis que la gauche était contrainte de se regrouper. Mais l'aboutissement n'a pas été d'une symétrie harmonieuse parce que l'unification de la droite est plus facile à réaliser que celle de la gauche : c'est là où le bât blesse.

Le reclassement des forces politiques reflète en gros la division sociologique entre classes moyennes et travailleurs : la droite et la gauche ; mais cette rationalisation n'a de sens que si elle s'étend au processus du changement politique et aboutit à substituer un schéma d'alternance entre les deux camps aux modes d'adaptation typiques de la synthèse républicaine, brillamment définis par Edgar Faure comme l'*inflexion spontanée* et la *géométrie variable* (19). Si cette substitution

(19) L'alternance, ou la noix creuse, *Pouvoirs*, n° 1, p. 16.

d'un style de changement par alternance, que le président de l'Assemblée nationale qualifie d'anglo-saxon, au style français traditionnel devait se révéler impraticable en raison du facteur irréductible constitué par le PCF, la signification de la Ve République en serait rétroactivement altérée. Partielle, la modernisation politique susciterait un nouveau et profond déséquilibre dès lors que le régime s'identifierait à la domination permanente de la droite politique et sociologique. L'exclusion de la moitié de la population des centres du pouvoir, constatée au moins depuis 1969, ne serait plus accidentelle mais essentielle à la définition du régime, elle rendrait celui-ci incapable de contribuer à la formation d'une nouvelle synthèse correspondant à la société française d'aujourd'hui.

Nous touchons là le fond du problème, car une domination conservatrice perpétuelle est évidemment incompatible avec une société presque exclusivement composée de salariés (20). Il convient donc de s'interroger sur la validité de la transposition pure et simple du modèle dualiste dans un système politique qui, tout en présentant désormais des traits de structure analogues à ceux des sociétés industrielles du nord de l'Europe, conserve des particularités politiques et culturelles moins aisément réductibles qu'on ne l'avait imaginé dans l'euphorie de l'union de la gauche. Cette situation singulière met l'accent sur les *continuités* persistant à travers le changement et donc sur les limites des métamorphoses réalisées depuis 1958-1962. N'inciterait-elle pas à considérer que l'enjeu des prochaines années ne concerne pas tant l'alternative entre la majorité et la gauche unie, mais plutôt le dilemme : maintien d'une bipolarisation rigoureuse ou retour à des formules de concentration axées sur le centre, avec « inflexion spontanée » et « géométrie variable » ? Dans ce cas, l'affrontement significatif ne serait plus celui de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand, mais celui de Valéry Giscard d'Estaing et de Jacques Chirac...

(20) *Population et sociétés*, septembre 1977 : Le pronostic qu'avait émis Pierre Longone il y a sept ans : « Une proportion de 85 à 90 % de salariés en 1985 est vraisemblable », reste donc valable.

COLLOQUE

Vingt ans de V^e République : les interprétations du régime

Un Colloque, organisé par Pouvoirs *et l'Université de Paris I, a réuni les 14 et 15 octobre 1977 à Paris un certain nombre de spécialistes : juristes politologues, fonctionnaires, journalistes, qui ont confronté leurs interprétations du régime politique français.*

Il n'est pas matériellement possible de publier ici l'ensemble des débats. A la suite du rapport de synthèse de Pierre Avril, on trouvera donc ci-après des extraits *des autres rapports, établis soit à partir des textes écrits remis par certains auteurs (Jean Charlot, André Demichel et Pierre Viansson-Ponté), soit grâce aux* notes *prises spécialement par deux collaborateurs de* Pouvoirs : *Gilles Dabezies et Bruno Vincenti, que nous tenons à remercier de leur concours. Nous nous sommes efforcés de reconstituer de la même manière une large part des débats.*

JEAN CHARLOT

La V^e République : une mutation politique

La V^e République a déjà duré vingt ans — contre douze années de IV^e. Elle a surmonté plusieurs crises majeures, de la décolonisation à la crise économique actuelle en passant par mai 1968. Elle a franchi sans encombre le cap de la succession du général de Gaulle, puis des gaullistes, à l'Elysée. Comment, dès lors, la considérer sérieusement comme une simple parenthèse dans l'histoire constitutionnelle française ou, ce qui revient au même, comme un retour cyclique à un système autoritaire en attendant la résurgence du libéralisme anarchique cher aux Français (Wahl, 1959) ? Elle représente bien une mutation politique, en réponse à une crise politique que le précédent régime était incapable de régler lui-même.

LA V^e COMME RÉPONSE A UNE CRISE DE LÉGITIMITÉ

La crise de légitimité qui marque la IV^e République est ouverte à ses débuts et ne cesse de s'aggraver jusqu'à sa chute. Faute d'être résolue, la question des institutions passe, pour paraphraser S. Verba, du niveau des simples « décisions » en 1945-1947, à celui des « problèmes » en 1948-1956, pour culminer dans la « crise » de régime en 1957-1958 (Verba, 1971, p. 300). Le contraste est net, de ce point de vue, entre la Constitution de 1946 et celle de 1958. Laborieusement mise au point entre les partis communiste, socialiste et républicain populaire pendant toute une année, rejetée dans sa première version lors du référendum du 5 mai 1946, la Constitution de la IV^e République n'est finalement adoptée, le 13 octobre 1946, que par 35 % des Français (9 millions de oui, 7,8 millions de non, 7,8 millions d'abstentions). Bien plus, l'un de ses principaux défenseurs, le MRP, la frappe de précarité en déclarant « accepter la Constitution afin de pouvoir la réviser » ! La Constitution de 1958, au contraire, est élaborée en quatre mois — sans conflit majeur — et adoptée, le 28 septembre 1958, par 66 % des Français (17,6 millions de oui, 4,6 millions de non, 4 millions d'abstentions).

On objectera, peut-être, que si le général de Gaulle ne s'était pas prononcé en 1946 contre la future Constitution de la IVe République, lui opposant son propre projet de Bayeux, les choses eussent été différentes. Sans doute. Mais il ne dépendait pas de lui mais des seuls responsables au pouvoir que la pratique constitutionnelle confirme, ou infirme, ses analyses pessimistes sur la possibilité de gouverner avec de telles institutions. L'année 1947, à cet égard, est cruciale. En lisant le *Journal* de Vincent Auriol, on peut constater que le premier Président de la IVe République est conscient du risque de détournement parlementaire des règles constitutionnelles, notamment en matière de responsabilité gouvernementale. La campagne révisionniste du général de Gaulle, loin de le pousser à composer, le renforce au contraire dans cette disposition. Lorsque la rupture avec le Parti communiste est devenue inéluctable, le 1er mai, il avertit le président du Conseil, Paul Ramadier, qu'il n'acceptera pas qu'il démissionne sans avoir été constitutionnellement renversé par la majorité de l'Assemblée nationale : « Ce serait donner raison à de Gaulle, ce serait contraire à la Constitution, ce serait contraire au fonctionnement normal d'un régime parlementaire » (Auriol, 1970, p. 205). Lorsqu'il la présente enfin, le 19 novembre, le Président de la République l'accepte, tout en étant bien conscient de menacer ainsi l'équilibre constitutionnel : « Pour moi, note-t-il dans son *Journal*, une question se pose : la démission de Ramadier va être connue, si je l'accepte je manque à mon interprétation de la Constitution d'après laquelle le gouvernement doit être renversé sur une motion de censure. Il a toujours été dit qu'il ne doit pas y avoir démission par dislocation des partis. Mais ici, que faire ? Les socialistes veulent démissionner ; les MRP aussi, il ne reste personne. La logique est que les partis de la majorité se retirent du Gouvernement et le Gouvernement n'ayant plus aucune base, je dois accepter la démission » (*ibid.*, p. 561). En quelques mois de pratique, les glissements constitutionnels imposés à l'Exécutif par les partis et les parlementaires — double investiture du Gouvernement, renversement du Gouvernement hors les formes constitutionnelles, neutralisation d'un pouvoir déjà réduit de dissolution, etc. — avaient donné raison à la critique gaulliste de la Constitution et compromis la légitimation du régime dans l'opinion. La Constitution n'est pas vieille de six mois que la moitié des Français souhaitent qu'elle soit révisée — étant deux fois plus nombreux à estimer qu'elle a mal fonctionné qu'à vouloir la défendre — 4 Français sur 10, toutefois, refusent encore de se prononcer sur le bon ou le mauvais fonctionnement des institutions (Charlot, 1971, p. 101 et 318-319).

La Ve République, pour l'essentiel, substitue la stabilité à l'instabilité gouvernementale ; l'autorité à la faiblesse de l'Exécutif ; la responsabilité à l'irresponsabilité politique. C'est de cette triple substitution qu'elle tire sa légitimité profonde.

Instabilité-stabilité, la différence est trop évidente pour qu'on s'y attarde longuement. Trois Présidents et 7 Premiers Ministres en dix-neuf ans de Ve République, contre 23 présidents du Conseil en douze ans de IVe République ; des Gouvernements de deux-trois ans contre des Gouvernements de six mois : même si l'on oppose à la stabilité du Gouvernement l'instabilité à la tête de certains ministères depuis 1958, il reste que la Ve République donne à ceux qui la gouvernent le temps de gouverner, s'ils le veulent et le peuvent. Les Français y sont sensibles. En octobre 1962, 66 % d'entre eux portent la stabilité gouvernementale au crédit de la Ve République, 1 % à celui de la IVe — 8 % estiment qu'il n'y a pas de différence entre les deux et 25 % ne se prononcent pas ; même les électeurs les plus hostiles au régime lui reconnaissent dans leur vaste majorité le mérite de la stabilité : 52 % des communistes, 68 % des socialistes, 78 % des radicaux, 75 % des électeurs MRP (Charlot, 1971, p. 323).

Autorité-faiblesse de l'Exécutif sont en partie liées à sa durée mais aussi au type d'bommes que les institutions portent au pouvoir, ainsi qu'aux pouvoirs qu'elles leur attribuent. La IVe République, comme la IIIe après 1918, se méfie des hommes d'autorité, surtout s'ils sont populaires : le cas de Pierre Mendès France en est, tout comme celui du général de Gaulle, la meilleure preuve. La Ve au contraire porte au sommet, plutôt que de vieux parlementaires, des hommes de cabinet et de gouvernement dont la cote de popularité est élevée. Le partage du pouvoir va dans le même sens. La IVe, pour l'essentiel, confine le Président de la République le plus actif dans un pouvoir d'influence et de conseil qui s'arrête en deçà de la décision et limite, de surcroît, le président du Conseil à un rôle d' « honnête courtier » entre des partis dont le but n'est pas de gouverner mais d'occuper le pouvoir pour mieux neutraliser leurs rivaux et alliés (Williams, 1971, p. 706-714). La Ve, dans les textes et la pratique constitutionnels, attribue au Président de la République et, sous son contrôle, au Premier ministre une capacité d'action politique fondamentale qui n'est pas totalement liée à l'existence d'une majorité unie et disciplinée à l'Assemblée nationale. Le général de Gaulle, contre toute la tradition « républicaine » française, a réussi à donner « une tête à l'Etat ». Il n'y est parvenu qu'en s'appuyant sur le peuple contre les élites politiques, c'est-à-dire en opposant à la légitimation parlementaire des chefs de l'Exécutif une légitima-

tion populaire. Mais le fait qu'il y soit parvenu ainsi rend un retour en arrière extrêmement difficile et improbable. D'autant que l'action du général de Gaulle, en ce domaine, répondait à une attente longtemps frustrée des Français. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct, en particulier, était souhaitée dès 1945 par la moitié des Français. Une fois réalisée la réforme a été rapidement et pleinement acceptée par la quasi-totalité de l'électorat (cf. tableau). Depuis 1962 la majorité absolue des Français souhaite pratiquement sans discontinuer le maintien ou l'accroissement du pouvoir présidentiel, quitte à demander une considération et un respect accru de l'Exécutif pour le Législatif (Charlot, 1971, p. 101-107).

L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT (IFOP)

Pourcentage	*Nov. 1945*	*Nov. 1961*	*Déc. 1962*	*Mai 1964*	*Nov. 1965*	*Mai 1969*	*Avril 1974*
Favorables	50	52	46	74	78	81	88
Défavorables	40	17	23	10	6	8	4
Ne se prononcent pas	10	31	31	16	16	11	8

La notoriété et la popularité des Présidents et Premiers ministres de la Ve République donne la mesure du changement de statut des gouvernants en France : sous la IVe seul Pierre Mendès France atteint une popularité semblable à celle des Présidents de la Ve République, même après la période exceptionnelle de la guerre d'Algérie, ou de leurs Premiers ministres successifs. Jusqu'en 1949 la proportion des personnes qui se déclarent satisfaites du président du Conseil en place oscille entre 30 et 40 % ; elle tombe ensuite à 20-30 % — la période Mendès France exceptée. Ce qui ne signifie pas, bien entendu, que ce soit la Ve République qui soit l'exception, la IVe étant la norme. Comme l'a brillamment montré Maurice Duverger dans *La monarchie républicaine*, hormis le Japon et l'Italie, tous les grands pays occidentaux sont aujourd'hui gouvernés par des « rois élus » populaires et puissants qui concentrent dans leurs mains l'autorité gouvernementale, la reçoivent et la perdent directement, en fait sinon en droit, du peuple souverain (Duverger, 1974, p. 16). La Ve République, de ce point de vue, est la conséquence d'un processus de modernisation du système politique français qui n'eût peut-être

pas été engagé sans de Gaulle et la crise algérienne, mais qui dépasse l'homme et l'événement qui l'ont lancé.

Responsabilité-irresponsabilité constituent le dernier plan fondamental de distinction entre Ve et IVe République. Sous la IVe, pour reprendre les critères de Robert Dahl, l'opposition et la majorité ne sont ni clairement identifiables, ni distinctes (Dahl, 1966, p. 98-100). Hormis le PCF pendant presque toute la période et le RPF de 1947 à 1952, en effet, les partis veulent le pouvoir sans la responsabilité, participent au gouvernement sans en endosser la politique. C'est la rançon du multipartisme et des gouvernements de coalition. Les changements de majorité se font en dehors des électeurs — faute d'un véritable pouvoir de dissolution. Vincent Auriol lui-même le regrette lors de la rupture du tripartisme : « Il n'est pas douteux, confie-t-il à Ramadier, que si je le pouvais, le mieux eût été de prononcer la dissolution de l'Assemblée, car elle a été élue avec une majorité déterminée qu'on a appelé la majorité du tripartisme. Il n'est pas douteux que le départ des communistes change l'axe de cette majorité... La logique aurait voulu que du moment que la majorité était rompue on devait la remplacer et aller devant le pays pour en choisir une autre » (Auriol, 1970, p. 214). Belle définition du « fait majoritaire » institué par la Ve République mais aussi, en creux, de la « démocratie sans le peuple » qui mine la légitimité de la IVe (Duverger, 1967).

La Ve République, en effet, en simplifiant le système de partis français a rendu ces derniers à la fois plus efficaces et plus légitimes. La IVe vit sous un système à 6-7 partis, la Ve sous un système à 4-5 partis, unis depuis 1962 dans deux coalitions opposées. La IVe n'a pas de majorité parlementaire viable et durable ; la Ve a une majorité, dès lors qu'elle est passée du multipartisme au système de parti dominant (coalition de partis dominante, pour être plus précis), elle a même une majorité de rechange tant que l'Union de la gauche la tire du système de parti dominant vers un système de partis bipolaire (double coalition de partis unis pour gouverner, pour être plus précis). Du coup les Français s'identifient plus volontiers à un de leurs partis qu'ils ne le faisaient avant 1958, se rapprochant ainsi du modèle de comportement électoral et politique mis en évidence dans les démocraties anglo-saxonnes (Campbell *et al.*, 1964, p. 67-96 ; Butler et Stokes, 1974, p. 39-47). A la fin de la IVe République 56 % seulement des Français se sentent proches, selon les sondages, de l'un au moins des nombreux partis qui se disputent leur soutien. En 1969 au contraire 80 % des Français s'identifient à l'un des partis existants. Les principaux éléments du

système — leaders politiques, partis politiques, règles du jeu, etc. — tout comme le système politique tout entier ont, en changeant, surmonté la crise d'illégitimité qui avait marqué le préédent régime.

En janvier 1958, sous la IVe République finissante, 52 % des Français estimaient que le régime français fonctionnait moins bien que celui de l'Allemagne fédérale, 39 % qu'il fonctionnait moins bien que celui de la Grande-Bretagne ; sous la Ve République, dans le plus mauvais des cas, soit en mai 1967, il n'est que 21 % des Français pour se sentir moins bien partagés que les Allemands de l'Ouest ou les Anglais (Charlot, 1970, p. 56-60). Tant et si bien que l'opposition centriste, puis de gauche, a pratiquement mis fin à sa campagne révisionniste et accepté, pour l'essentiel, l'héritage institutionnel du général de Gaulle. En assurant la stabilité gouvernementale, l'autorité et la responsabilité du pouvoir et de sa majorité sous la critique constante d'une puissante opposition ; en fondant sur le suffrage direct du peuple la désignation des gouvernants, la ratification des coalitions gouvernementales et le choix des grandes orientations politiques — la Ve République a résolu la vieille crise d'illégitimité d'un pays qui semblait condamné à balancer éternellement entre les inconvénients de l'autoritarisme et de l'impuissance. Ce n'est pas que les initiateurs de la Ve République, à commencer par le général de Gaulle, aient réussi à imposer toutes leurs idées institutionnelles. Le référendum, contrairement à l'élection présidentielle, n'a pas réussi à entrer tout à fait dans le « consensus » constitutionnel ; la suprématie du Président sur le Premier Ministre n'est pas définitivement assurée, une autre lecture que la lecture gaullienne de la Constitution restant ouverte. Il demeure qu'il serait très difficile de revenir sur les acquis de la Ve République — stabilité, responsabilité, autorité d'un Exécutif responsable devant le peuple lui-même.

ENRACINEMENT DE LA Ve RÉPUBLIQUE

Les considérations qui précèdent mettent en valeur les principales conséquences de la mutation politique que représente la Ve République, ainsi que le jugement largement positif que les Français portent sur elle. Elles ne nous disent pas les instruments de cette mutation, ni les chances de durée du nouveau système, en dehors de la forte légitimité qu'il a acquise. Pour Sydney Verba une crise politique, pour être résolue, « exige certaines innovations institutionnelles et gouvernementales si les élites ne veulent pas courir un sérieux risque de perdre leur position dans la société, ou si la société doit survivre » (Verba, 1971, p. 302). Partant de cette

définition on peut dire que la crise politique latente, puis ouverte de la IVe République a été résolue par une série d'innovations institutionnelles et gouvernementales assortie d'une vaste relève des élites politiques et des forces politiques en place. C'est donc à ce double niveau des innovations institutionnelles et des changements dans les élites et les forces politiques qu'il faut tenter de mesurer la force ou la faiblesse de l'enracinement de la Ve République.

Les *innovations institutionnelles et gouvernementales* sont bien connues, mais difficiles à apprécier dans un contexte politique changeant. On peut les ramener à trois : fait majoritaire, primauté de l'Exécutif sur le Législatif et primauté du Président de la République sur le Premier ministre.

Le *fait majoritaire* — des élections se dégage une majorité parlementaire nette, unie devant les électeurs pour gouverner, cohérente et disciplinée ; les majorités se font et se défont dans les urnes et dans les urnes seulement — doit beaucoup à un ensemble de contraintes institutionnelles qui vont toutes dans le sens du dépassement des particularismes de partis : l'élection présidentielle — voire le référendum — qui oppose le rassemblement du Président à celui du plus puissant des opposants ; le scrutin uninominal majoritaire à deux tours (1), pour les élections législatives, qui favorise la bipolarisation des partis et des électorats ; les règles constitutionnelles de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, qui contraignent l' / les oppositions(s) à mobiliser la majorité absolue des députés pour renverser le Gouvernement ; la menace, effective (1962, 1968), de dissolution de l'Assemblée par le Président de la République en cas de rupture de la majorité parlementaire. Il y a là un ensemble cohérent et efficace de moyens propres à perpétuer le fait majoritaire. Sous deux réserves, cependant. La première est que les contraintes institutionnelles, si fortes soient-elles, ne peuvent tenir lieu de volonté politique. La crise de l'Union de la gauche, à six mois d'une victoire électorale qui était pratiquement assurée, est la meilleure preuve des limites de l'incitation à l'union par les mécanismes institutionnels, tout comme les débuts de l'Union en 1962 avaient montré la force de cette incitation. Le malaise de la majorité depuis que les gaullistes ne sont plus assurés d'y être en position de force va dans le même sens. Rapports de forces internes, distance idéologique entre partis alliés comptent finalement plus que les règles du jeu politique dans la structuration des forces politiques. On

(1) Renforcé par l'élévation constante de la barre des suffrages nécessaires pour le maintien au second tour, de 5 % des suffrages exprimés au début de la Ve République à 12,5 % des électeurs inscrits aujourd'hui.

savait depuis longtemps que « la majorité » était plus facile à unir que la gauche (cf. Deustch *et al.*, 1966). Il reste que les données institutionnelles ont poussé au maximum à l'union, même à gauche, et que d'autres données auraient pu, au contraire, jouer dans le sens de la dispersion. La deuxième réserve, précisément, quant à l'action du système institutionnel actuel pour le maintien du fait majoritaire est que l'on ne touche à aucune de ses composantes essentielles. L'introduction de la représentation proportionnelle, notamment, sans conduire automatiquement à un retour à la IV^e^ République dans la mesure où les autres contraintes majoritaires demeureraient, favoriserait à coup sûr le relâchement des alliances électorales et parlementaires, la renaissance des petits partis-charnières et la disparition du fait majoritaire. Ce ne serait sans doute pas le « régime d'assemblée », ce ne serait plus la « monarchie républicaine », mais, à mi-chemin entre les deux, peut-être le « parlementarisme rationalisé ».

La *primauté de l'Exécutif sur le Législatif* est liée aux nouvelles règles du jeu institutionnel (pouvoirs sans contreseing du Président de la République, dont le droit de dissolution ; conditions de la formation et du renversement du Gouvernement ; affaiblissement du contrôle parlementaire par la réduction des sessions, la délimitation du domaine de la loi, le règlement de l'Assemblée, etc.) ainsi qu'à l'existence, depuis 1962, d'une majorité parlementaire disciplinée et unie. Il est peu probable que les règles du jeu soient modifiées de façon significative. La désunion majoritaire, voire l'absence de majorité, par contre, n'est pas à exclure. Elle conduit automatiquement à une réactivation du pouvoir parlementaire. On l'a bien vu avec le « Oui, mais... » ou « Non, sauf si... » du groupe parlementaire gaulliste depuis que Jacques Chirac a quitté l'hôtel Matignon. On imagine aisément les crises qui pourraient opposer radicaux de gauche, socialistes et communistes une fois l'Union de la gauche au pouvoir. Là encore les institutions ne peuvent pallier l'absence d'unité politique. Il faut toutefois relativiser le changement qu'amèneraient de tels flottements dans une majorité parlementaire : avec l'actuelle Constitution l'Exécutif n'est pas désarmé face aux exigences des groupes de sa majorité, contrairement à ce qui était le cas sous la IV^e^ République (V. Giscard d'Estaing et R. Barre, au bout du compte, ont obtenu, jusqu'ici, le soutien des députés gaullistes) ; le système institutionnel mis en place en 1958 était même conçu pour assurer la primauté de l'Exécutif dans la situation d'une Chambre sans majorité, puisque nul n'imaginait que le fait majoritaire puisse exister en France ; enfin même dans un système majoritaire aussi bien établi qu'en Angleterre, fondé de surcroît sur la

capacité d'un parti et non pas d'une coalition de partis à conquérir la majorité des sièges au Parlement, le Premier ministre et chef du parti au pouvoir doit savoir maintenir l'unité de son groupe par tout un jeu de pressions, de concessions, voire de reculades.

La *primauté du Président de la République sur le Premier ministre*, enfin, est plus aléatoire dans la mesure où elle est liée à la lecture gaullienne de la Constitution (le président-guide), qui n'a prévalu sur la lecture debréiste (le président-arbitre) qu'en fonction des hommes et des circonstances. Il suffit qu'un renversement net de majorité se fasse à l'occasion d'élections législatives pour que le Premier Ministre issu de la coalition victorieuse, s'appuyant sur la légitimité de l'élection la plus récente, puisse confiner le Président dans un rôle, non négligeable, d'arbitre. Il est vrai que cette situation pourrait n'être que provisoire, l'élection présidentielle suivante réglant d'une façon ou d'une autre la question. Il suffirait alors de la candidature et de l'élection du chef le plus prestigieux de la nouvelle équipe au pouvoir, par exemple, celle de Mitterrand pour la gauche, pour que l'Elysée reprenne vite le pas sur Matignon. Les précédents créés par les trois premiers Présidents de la V^e^ République, l'attachement des Français à l'institution présidentielle, le besoin pour la gauche elle-même d'un chef légitime doté de larges pouvoirs inclinent à parier sur le maintien, à terme, de la primauté élyséenne. Ceci même si l'on pense que le PC limiterait bien davantage la latitude d'action d'un éventuel Président Mitterrand que le RPR celle du Président Giscard d'Estaing.

Les *changements au niveau des élites politiques et des forces politiques*, au-delà des innovations institutionnelles, sont la marque la plus claire de la mutation du système politique français depuis 1958. Ils sont également la garantie de l'irréversibilité du changement du régime. En 1944-1945 les principaux partis au pouvoir puisent bien dans les rangs de la Résistance mais ils ne profitent pas de la grande rupture de l'occupation et de la libération pour renouveler véritablement leurs élites. En 1958, au contraire, la résurrection du gaullisme est en même temps l'occasion de la résurgence des élites politiques de la Résistance et de la France libre, ainsi que celle d'une véritable hécatombe de sortants, la plus belle depuis le début de la III^e^ République : 406 députés sur 544 sortants métropolitains non réélus, dont 62 qui ne se représentaient pas et 344 battus (Dogan, 1960, p. 250). Depuis 1958, certes, le temps passant et les circonstances changeant, les élites politiques se sont renouvelées, à commencer par les élites gaullistes où l'on a vu, successivement, les gaullistes de « la traversée du désert » (1946-1957) prendre avec

Georges Pompidou la relève, au sommet, des « gaullistes historiques », puis les « nouveaux gaullistes » — ceux d'après 1958 — accéder à leur tour au pouvoir avec Jacques Chirac. Dans les autres partis la plupart des caciques de la IVe République ont également disparu. Leurs successeurs peuvent se détacher des pratiques de la IVe République sans avoir à se renier eux-mêmes.

Les partis politiques symbolisent et institutionnalisent d'ailleurs la mutation imposée par la Ve République. Parti communiste et Parti radical valoisien mis à part, tous les partis actuels sont nés sous la Ve République. Le PS fonde sa renaissance sur la longue marche de l'Union de la gauche et l'action personnelle de François Mitterrand. Le MRG est un avatar de la bipolarisation tout comme le CDS. Le PR marque la rupture des néo-indépendants et libéraux — urbains, modernistes, disciplinés et présidentialistes — avec le vieux Centre national des indépendants et paysans. Le RPR, enfin, incarne la défense des idées et du système gaullistes. Bien plus : la plupart de ces partis ont un *leader* lié de près ou de loin à la novation essentielle de la Ve République : l'élection présidentielle. Seul le PCF, dans ce concert, continue de jouer sa propre partition.

La Ve République, d'ores et déjà, a duré assez longtemps et fonctionné assez correctement pour socialiser durablement les électeurs, les élites politiques et les organisations politiques françaises à ses règles du jeu essentielles. Elles peuvent être tirées dans un sens nouveau, sa Constitution faisant l'objet d'une autre lecture. On imagine mal, par contre, la fermeture de « la parenthèse » et le retour au *statu quo ante*.

RÉFÉRENCES

AURIOL, Vincent (1970), *Journal du septennat 1947-1954*, t. 1 : *1947*, Paris, A. Colin. BUTLER, David, STOKES, Donald (1974), *Political Change in Britain*, London, Macmillan. CAMPBELL, Angus, CONVERSE, Philip, MILLER, Warren, STOKES, Donald (1964), *The American voter*, New York, Wiley & Sons. CHARLOT, Jean (1970), *Le phénomène gaulliste*, Paris, Fayard ; (1971), *Les Français et de Gaulle*. Présentation et commentaire de sondages IFOP, Paris, Plon. DAHL, Robert (1966), *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, Paris, SEDEIS. DEUTSCH, Emeric, LINDON, Denis, WEILL, Pierre (1966), *Les familles politiques aujourd'hui en France*, Paris, Ed. de Minuit. DUVERGER, Maurice (1967), *La démocratie sans le peuple*, Paris, Seuil ; (1974), *La monarchie républicaine*, Paris, R. Laffont. DOGAN, Mattei (1960), Changement de régime et changement de personnel, *in* Association française de Science politique, *L'établissement de la Ve République. Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Paris, A. Colin, p. 241-277. VERBA, Sydney (1971), *in* BINDER *et al.*, *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, University Press. WAHL, Nicholas (1959), France, *in* BEER (S. H.), ULAM (A. B.), ed., *Patterns of Government : the Major Political Systems of Europe*, New York, Random House. WILLIAMS, Phlip (1971), *La vie politique sous la IVe République*, Paris, A. Colin.

JEAN-PIERRE CHAUDET

La République giscardienne

La Constitution actuelle n'est concevable qu'au travers du prisme présidentiel. Aucune autre image ne convient mieux pour qualifier le Président que celle de clef de voûte, ou de pierre angulaire des institutions. Pour Valéry Giscard d'Estaing, comme pour son prédécesseur, la primauté de la fonction présidentielle est le legs essentiel du général de Gaulle. Il renonce, bien sûr, à l'équilibre dyarchique qui a pu être voulu en 1958 et exerce une partie des pouvoirs de l'article 20, en ce sens qu'il « détermine la politique de la nation », tandis que le Gouvernement conduit les affaires quotidiennes.

Le Président de la République est conduit à diriger lui-même l'ensemble des réformes. Cela va l'amener à ordonner ses relations avec la nation et le Parlement dans une optique beaucoup plus présidentielle que celle de ses prédécesseurs.

L'idée qu'il se fait de ses rapports avec la nation est loin de celle de Capitant, selon laquelle le peuple peut « renverser » le Président, que ce soit à l'occasion d'un référendum ou d'une élection législative. Ainsi, le général de Gaulle et Georges Pompidou avaient à plusieurs reprises utilisé ces procédures comme une question de confiance posée au peuple par le Président.

Valéry Giscard d'Estaing n'organise pas ses relations avec la nation dans le même esprit. Certes il accepte, et le rappelle dans *Démocratie française*, que la nation demande des comptes au Président. Mais cela en fin de mandat. Et même si le Président a dit qu'il indiquerait aux Français « le bon choix » pour les prochaines élections législatives, il n'engage pas, pour autant, sa responsabilité devant le peuple français.

Des exemples précis de son comportement permettent de

l'affirmer : tout d'abord, le Président a systématiquement refusé de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale réclamée pourtant par une partie de la classe politique, y compris par le Premier ministre de l'époque : Jacques Chirac. D'autre part, le Président a toujours indiqué qu'il irait jusqu'au terme de son mandat quels que soient les résultats des élections législatives. Cette volonté de rester au pouvoir a été considérée par certains comme une marque de faiblesse. Elle est au contraire, me semble-t-il, une volonté de mieux séparer les différentes fonctions dans l'organisation politique.

Le Président a également refusé d'être à l'origine d'un référendum. Il l'a marqué très clairement, en refusant d'utiliser cette procédure pour la petite réforme de la Constitution en 1974, ou, comme il aurait pu le faire, pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Bien sûr, en cette circonstance, les conditions politiques n'étaient pas favorables, et l'interprétation qu'avait le Président de la République de ce texte ne convenait pas à l'utilisation de l'article 11.

On peut, dès lors, penser que tout va dans le même sens : le Président de la République entend se dégager d'une responsabilité que d'autres avaient acceptée avant lui.

Si l'on veut que le régime débouche sur un équilibre plus définitif, la lecture giscardienne de la Constitution ne peut en rester là. Le Président de la République a montré que sa lecture de la Constitution est plus présidentielle que parlementaire. Même lorsque le Président cherche à donner un statut à l'opposition, en réalité, il se rapproche davantage du régime présidentiel. Il l'a indiqué lui-même : le Parlement n'est plus au-dessus de la loi, comme tous les pouvoirs, il se trouve soumis à la loi, et cesse donc d'être souverain.

L'évolution ne sera terminée que s'il y a un rapprochement plus considérable, mais par touches successives.

Le Président n'a pas encore proposé ce régime, qui semble occuper une partie de ses réflexions, mais, dans chacun de ses comportements, dans chacune de ses actions, il oriente progressivement le pays vers ce type de système. Il a même dit qu'une fois passées les élections de 1978 il prendrait les initiatives qui conviendraient, et c'est peut-être dans ce sens qu'elles s'orienteraient.

JEAN-CLAUDE COLLIARD

Un régime hésitant et déséquilibré

On peut rassembler les critiques du régime autour de deux idées. Il s'agit d'une part, d'un régime *hésitant*, et d'autre part, d'un régime *déséquilibré*. En parlant d'un régime hésitant, je veux dire que les institutions ont des positions très évolutives dans l'ensemble du système, au gré de l'état des forces politiques et de leur insertion dans le dispositif constitutionnel. On a posé la question de savoir si ce sont les institutions qui ont provoqué un certain système de partis, ou si c'est un certain système de partis qui a amené les institutions à fonctionner de cette manière. Quelle que soit la réponse, j'ai l'impression que l'ensemble porte sa propre contradiction et que l'insertion du système de partis dans les institutions amène à une certaine logique, à une certaine pratique et, par là même, à un risque de crise.

LES RÈGLES NON ÉCRITES

En ce qui concerne l'insertion des institutions dans le système des partis, il faut rappeler, car c'est essentiel, que la Constitution de 1958 avait été prévue pour un système de partis qui resterait le même : où il n'y aurait pas de majorité. C'est à partir de l'état des forces politiques, tel qu'il était connu sous la IV^e^ République, qu'a été écrite la Constitution de 1958. Or, la majorité apparaît très vite, et avec elle, la création de ce que J.-L. Parodi appelle *de nouvelles règles non écrites* (1) qui sont sans doute aussi importantes que les autres si l'on veut décrypter le texte et la pratique.

Tout d'abord le processus de rationalisation du parlementarisme, qui caractérise la Constitution, se trouve complètement doublé

(1) Lectures de la Constitution, *Projet*, sept.-oct. 1977, p. 953.

par l'apparition d'une majorité. La grande idée de 1958, c'est en effet la stabilité par la rationalisation, considérée comme le seul moyen possible. En témoigne, par exemple, le discours de M. Debré au Conseil d'Etat : « Parce qu'en France, la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte, au moins en partie, de la réglementation constitutionnelle et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. »

Or, il est évident que la majorité politique, qu'on n'attendait pas, est créée très rapidement et indiscutablement, au moins au départ, par la loi électorale. Cela apparaît dès 1958 et devient très net en 1962. La conséquence sur les mécanismes mêmes du parlementarisme en est l'apparition de ce qui a souvent été dénoncé comme un double blocage : le blocage *juridique* produit en 1958 auquel s'ajoute le blocage *politique* par la majorité, produit dès 1962, avec ce qui en découle pour l'institution parlementaire, les différents auteurs estimant que si un blocage est utile, deux c'est trop et cela aboutit à des résultats très disfonctionnels pour le système.

Ce qui est frappant c'est qu'en 1962, au moment où est réalisée cette condition qui était jugée impossible en 1958, apparaît un autre procédé pour forcer la majorité, comme si, au moment même où la preuve allait être faite, on estimait que le procédé de rationalisation était insuffisant et qu'il fallait ajouter autre chose. C'est, évidemment, l'élection présidentielle et tout particulièrement le mécanisme du second tour. L'élection au suffrage universel direct avait été, on le sait, rejetée en 1958. M. Debré, dans le discours déjà cité de 1958, notait à ce propos : « Nous voulons une forte France, est-il possible d'avoir l'autorité sur un suffrage si profondément divisé ? » En 1962, le problème est déplacé : ce n'est plus la stabilité que l'on cherche, celle-là commence à paraître acquise, mais c'est plutôt la légitimité, non pas la légitimité des institutions, mais la légitimité du chef de l'Etat. La légitimité est très clairement transférée au Président de la République. Je crois qu'on peut dire que le général de Gaulle pensait, en 1962, faire cette réforme pour ses successeurs et non pas pour lui-même et qu'il s'agissait de réaliser en quelque sorte le passage d'une légitimité personnelle à une légitimité institutionnelle. Il y a là, peut-être, une preuve ou une présomption de l'insuffisance des mécanismes des institutions en 1958.

Parallèlement se développe une autre série de règles non écrites. On assiste, en effet, à ce phénomène assez curieux que les principales règles concernant la formation du Gouvernement ne se trouvent pas dans le texte même, mais à côté : dans des pratiques, des coutumes

qui n'ont aucune valeur obligatoire mais qui, si on les prend sur les vingt ans passés, apparaissent avec une permanence assez solide. Pour le Gouvernement, c'est d'abord l'idée que sa majorité à l'Assemblée dépend non pas de référence parlementaire, comme c'est le cas classique de tous les régimes parlementaires, mais dépend de l'élection présidentielle : elle se dessine en fonction des soutiens ou des ralliements à l'élection présidentielle.

Pour le Premier ministre, ce sont aussi quelques règles assez particulières : tout d'abord, et jusqu'en 1976, le choix du Premier ministre dans le premier groupe de la majorité, ce qui correspond à la pratique classique dans les régimes parlementaires. Il y a là, d'ailleurs, une ambiguïté : est-ce parce qu'il s'agit du groupe le plus important ou bien est-ce parce qu'il s'agit du groupe dont émane, ou auquel se rattache le Président de la République lui-même ? En réalité, les deux facteurs jouent. On a, en 1976, une rupture avec cette logique et une certaine distorsion apparaît.

Autre règle qui semble se dégager dans le choix du Premier ministre. On remarque qu'au lendemain d'une élection présidentielle, le nouveau Président choisit comme Premier ministre une personnalité politique de premier plan et qui a activement participé au succès électoral du Président. M. Debré en 1959, G. Pompidou en 1966, J. Chaban-Delmas en 1969 et à l'évidence J. Chirac en 1974. Est-ce dans le but d'asseoir son autorité et d'assurer sa majorité au lendemain des élections ? On observe ensuite dans les quatre cas un divorce, une crise entre les deux personnages de l'Exécutif, et le Président dont l'autorité s'est assise choisit alors une personnalité au départ plus effacée, mais dont l'avenir semble ouvert. C'est le cas de G. Pompidou en 1962, de M. Couve de Murville ou de P. Messmer, et bien sûr de R. Barre. On voit apparaître, là aussi, une certaine logique qui introduit les problèmes des rapports de la majorité parlementaire et de la majorité présidentielle et du risque de contradiction entre elles. Risque de contradiction, car la situation du Président implique la recherche d'une large majorité et aussi la constitution d'une contre-majorité ou d'une minorité qui a vocation à devenir la majorité.

La recherche d'une large majorité autour du Président est une condition de son action. La stratégie actuelle est de devenir le maître d'un sous-système, pour pouvoir après diriger l'ensemble. C'est ce qu'ont bien compris Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand et qui explique peut-être qu'ils se soient retrouvés face à face en 1974.

Face à cette majorité se constitue naturellement une contre-majorité appelée à exercer le pouvoir.

LA CONTRADICTION

C'est dans ce contexte bipolaire qu'apparaît le signe d'une contradiction entre un Président et un Parlement élus à des moments différents. Contradiction qui ne peut être résolue sans bouleversements, soit politiques, soit constitutionnels. Ce qui amène à parler d'un système *déséquilibré*, le déséquilibre étant inhérent à ce système.

Régime déséquilibré, il l'est dans les deux situations qui se présentent à nos institutions. Celle d'une coïncidence entre majorité parlementaire et majorité présidentielle et celle d'une contrariété entre les deux majorités.

Dans le premier cas, on constate que tout est ramené au Président qui a la primauté absolue sur le Premier ministre, ce qui est, à mon sens, la caractéristique essentielle de la V^e^ République. Il est le chef de la majorité et l'initiateur de tous les projets. On est loin au-dessus du « pouvoir de solliciter » dont parlait M. Debré. Il apparaît comme le chef des opérations électorales et partisanes. L'omnipotence présidentielle est donc évidente, elle déséquilibre profondément le jeu des institutions.

Dans le cas d'une discordance, les courroies de transmission du pouvoir présidentiel ne fonctionnent plus. On arrive au second aspect du déséquilibre : c'est la crise. On peut alors envisager plusieurs évolutions possibles mais qui reposent toutes sur le Président de la République. Soit un retour au compromis sur lequel reposait l'adoption de la Constitution en 1958 (2), ce qui implique un large transfert des pouvoirs du Président, chef de la minorité, au Premier ministre, chef de la majorité. On ne doit pas oublier pourtant que la cohabitation risque d'être très difficile entre les deux. Le Président a en effet de nombreux moyens pour contrecarrer l'action d'un Premier ministre auquel il serait opposé. Il a le moyen de provoquer la crise institutionnelle qui me semble inévitable dans un cas pareil.

C'est à ce propos qu'on peut faire une critique fondamentale de ce régime en disant que non seulement il introduit la crise, mais encore qu'il appelle forcément à la crise institutionnelle comme moyen de régulation du système.

On peut, dès lors, aller plus loin et se demander si ce régime a une Constitution, c'est-à-dire un ensemble de règles définissant précisément un système de pouvoirs valables dans toute situation et dans toute époque. Il ne semble pas que cela soit ainsi si on considère que notre système est constamment sous la dépendance d'éléments extérieurs et qu'il contient, en cas de discordance entre majorités, les germes d'une crise institutionnelle inévitable.

(2) Cf. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e^ République*, 2 éd., LGDJ, 1977.

La V^e^ République : primauté présidentielle ou fait majoritaire ?

M. Maurice DUVERGER. — La lecture effective de la Constitution, celle qui s'applique dans un pays donné, à un moment donné, c'est celle que les forces politiques permettent de faire, à l'exclusion de toute autre. Je n'en voudrais qu'un exemple qui concerne les pouvoirs du Président. Il a été dit que le Président Valéry Giscard d'Estaing faisait une lecture de la Constitution qui tendait à lui donner la détermination de la politique gouvernementale, laissant au gouvernement la politique quotidienne. C'est vrai mais comment cela a-t-il fonctionné dans la pratique ? Pendant le premier ministère du septennat, il y a eu, effectivement, la lecture la plus présidentialiste qui soit. On a mis en valeur l'encadrement très strict que le Président impose à l'action du Premier ministre durant cette période, au moyen de programmes de gouvernement, conseils interministériels, etc. Depuis août 1976, il n'y a plus aucun encadrement, plus aucun programme donné, presque plus de conseils interministériels : à partir de ce moment-là, une autre « lecture » de la Constitution s'est imposée par la force des choses.

Même question en ce qui concerne le Premier Ministre, chef de la majorité : le Premier Ministre ne peut être le chef de la majorité que s'il est reconnu comme tel et seul l'état des forces politiques peut permettre cette reconnaissance.

Au total il est certes très intéressant que les juristes dégagent les lectures plurielles de la Constitution, qu'ils indiquent comment on peut la lire, c'est leur rôle. Mais la question capitale est celle de savoir quelles sont les conditions qui permettent telle lecture plutôt que telle autre.

François LUCHAIRE. — Je ne crois pas que la Constitution de 1958 ait fait du chef de l'Etat la clef de voûte des institutions. Cette clef de voûte se trouve en réalité dans le suffrage universel. Parce que, comme l'a dit M. Chaudet, la responsabilité du Président de la République s'exprime devant le peuple, c'est celui-ci qui est la clef de voûte des institutions.

La situation qui peut alors se présenter est moins celle, qu'on envisage couramment, d'une opposition entre le Président et l'Assemblée, mais plutôt celle d'une opposition, autrement grave, entre le Président et le

suffrage universel. Dans le cas d'une opposition Président-Parlement il existe des mécanismes de contacts institués entre les deux et qui permettent un filtrage du conflit ; d'autre part, il reste un arbitre : le suffrage universel. Dans le cas d'un conflit direct entre le Président et le suffrage universel, il n'y a plus cet élément de filtrage et de composition que constitue le Parlement et il n'y a plus non plus d'arbitre. On peut alors tout imaginer et craindre notamment que le conflit ne se déplace dans les entreprises et dans la rue.

Il y a effectivement aujourd'hui une lecture qui n'est pas celle du général de Gaulle ; je crains que cette nouvelle lecture ne soit assez dangereuse.

LÉGALITÉ ET LÉGITIMITÉ

Jean GICQUEL. — A propos du caractère légitime ou non de la IVe République opposée à la Ve, j'ai le sentiment que, au moins en ce qui concerne les origines, la situation des deux Républiques est inverse de celle qu'a expliquée J. Charlot. Il ne faut pas oublier que les institutions de la IVe République sont nées d'un référendum alors que la Ve République est née d'un coup d'Etat perpétré à Alger le 13 mai 1958. Certes, le coup d'Etat a été purgé par l'adhésion populaire. Certes, la IVe République a été peu à peu frappée d'illégitimité, je songe notamment aux élections de 1951 où près



10 novembre 1970 – **Dessin de Jacques FAIZANT à la mort du général de Gaulle**

d'un électeur sur deux a apporté son suffrage à des partis dont le programme consistait pour l'essentiel à ruiner les institutions en place. Il n'en demeure pas moins qu'il y a eu en 1958 rupture de la légalité républicaine. Opposer, au moins au départ, la IV^e^ et la V^e^ République en disant que la première n'était pas légitime alors que la seconde l'était, me semble un peu excessif.

Jean CHARLOT. — Je distinguerai entre légalité et légitimité. La légalité de la IV^e^ République n'est pas discutable alors que sa légitimité l'est. Au contraire, si la légalité de la V^e^ République est discutable sa légitimité ne l'est pas. Légale au départ, la IV^e^ République a été frappée d'illégitimité, alors que plus ou moins légale au départ, la V^e^ République s'est forgée une très forte légitimité. Finalement, le politiste que je suis tend à dire que la légitimité pèse plus lourd que la légalité.

LA PRÉCARITÉ DU RÉGIME

Olivier DUHAMEL. — L'accord semble aujourd'hui s'être fait sur le caractère non-conjoncturel de la V^e^ République, qui n'est pas la parenthèse que l'on croyait. Pourtant M. Charlot donne l'impression que ce régime pourrait être dans le fond plus conjoncturel qu'on ne le pensait. C'est évidemment un peu paradoxal. Il explique que la V^e^ République est le premier régime légitime, car elle repose sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Il cherche ensuite les novations, les plus irréversibles et les plus aléatoires, apportées par la V^e^ République. Parmi ces dernières, il classe la suprématie du Président de la République sur le Premier ministre. Comment peut-on d'une part constater que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct est source principale de légitimité et remarquer d'autre part que la suprématie de ce dernier est aléatoire sans en déduire que le régime est entaché d'une précarité permanente. De la même façon, Pierre Avril explique que les deux éléments novateurs fondamentaux du régime sont le rôle présidentiel et le phénomène majoritaire. Or, beaucoup s'accordent, semble-t-il, pour dire que le rôle du Président de la République depuis 1976 disparaît dans sa novation fondamentale et beaucoup aussi se demandent si le fait majoritaire n'est pas en crise. Les arguments développés pour montrer l'irréversibilité du régime ne démontrent-ils pas plutôt sa précarité ?

Jean CHARLOT. — M. Duhamel n'a pas fait la même lecture de mon texte que moi. Quand j'ai dit que l'élection du Président de la République était légitime, je voulais dire que, si l'on fait l'inventaire de tout ce qui compose le régime, cette novation-là est passée dans le consensus, alors que d'autres, comme le référendum, n'y sont pas passés et que certains héritages

des régimes antérieurs, tels que l'élection au suffrage universel des députés, y sont restés. Quand j'ai fait l'analyse de la légitimité de la Ve République, je l'ai axée autour de trois thèmes n'ayant rien à voir avec l'élection du Président de la République qui n'est qu'une modalité parmi d'autres, même si elle a de l'importance. Je l'ai axée autour de l'introduction dans le régime, d'abord de la stabilité qui remplace l'instabilité antérieure, ensuite de l'autorité de l'Exécutif qui s'oppose à la faiblesse des Exécutifs passés, et enfin d'une responsabilité nette, c'est-à-dire d'une identification claire de la majorité par rapport à l'opposition et de l'opposition par rapport à la majorité sans le flou artistique qu'avaient connu les régimes précédents. Voilà sur quoi est fondé, à mon sens, la légitimité de la Ve République.

Jean-Claude COLLIARD. — La primauté du Président de la République sur le Premier ministre est, pour moi, l'élément le plus déterminant dans le système politique de la Ve République et celui qui la différencie de tous les autres régimes. C'est le seul cas dans tous les régimes d'origine ou de pratique parlementaire où l'on trouve cette situation. C'est donc bien ce qui fonde l'originalité du système. Si en même temps ce système est précaire, c'est-à-dire qu'il peut passer du jour au lendemain, où est la modernisation ?

Jean CHARLOT. — La mutation fondamentale par rapport aux Républiques antérieures n'est pas la mutation présidentielle qui confère au Président la primauté sur le Premier ministre, mais le fait que la Constitution donne une tête, quelle qu'elle soit, à l'Etat, qu'elle crée une « monarchie républicaine » dans le cadre de laquelle le « monarque » peut changer et, en l'occurrence peut être, soit le Président, soit le Premier ministre. La Ve République établit un Exécutif prépondérant fondé sur l'appui populaire, fondé sur la légitimation par le peuple. Certes, si demain le Président n'était plus à la tête de l'Exécutif, cela provoquerait un changement important qui conduirait à une Ve République *bis*, mais ce serait toujours la Ve République face à la IIIe et à la IVe.

Maurice DUVERGER. — Sur ce point, je suis en désaccord avec J. Charlot. Je crains que le système de la Ve République, tout comme les autres systèmes du même genre, ne garantisse absolument pas l'existence d'une « monarchie républicaine ». Si le Président était très puissant jusqu'en 1976, c'est parce qu'il était le chef de la majorité. Si demain il existait une majorité très unie contre le Président, le Premier ministre deviendrait, bien sûr, le chef. Mais, si le méeanisme majoritaire et bipolarisé disparaît, on peut très bien avoir un système comme celui de la Finlande où il existe une dyarchie, où personne n'est le seul chef parce qu'il n'y a pas de majorité parlementaire pour soutenir le Président ou le Premier ministre.

LE FAIT MAJORITAIRE EN QUESTION

Alain LANCELOT. — Je ne suis pas non plus tout à fait d'accord avec J. Charlot. On ne peut pas avoir une monarchie républicaine dirigée, selon les événements, soit par un Président élu au suffrage universel, soit par un Premier ministre : cela n'est pas inscrit dans la logique de notre système institutionnel, sauf si l'on considère que ce dernier crée un fait majoritaire qui garantit lors des élections parlementaires, et de manière irréversible, l'existence d'une majorité nette. Or il me semble que le phénomène majoritaire, s'il est fondamental, est dans une certaine mesure contingent ; il n'était pas voulu par le général de Gaulle lorsqu'il institua l'élection du Président de la République au suffrage universel. Il est exact qu'une mutation majoritaire a marqué l'histoire politique française de 1962 à 1974 et que l'on a alors assisté à une marche vers la bipolarisation. Mais cela ne veut pas dire que nous soyons condamnés à toujours connaître ce mouvement qui n'est pas dans la logique absolue du système. On peut fort bien imaginer à l'avenir une garantie majoritaire dans la seule élection du Président de la République (pourvu que ce dernier ne soit pas élu pour sept ans, mais pour un temps plus limité, afin de garder une puissance politique), et un Parlement sans cette garantie, qu'il soit élu au scrutin majoritaire, ou, je crois que ce serait meilleur, à un autre scrutin. Le passé a été marqué par une mutation majoritaire, mais notre système, vu comme un système majoritaire, n'est pas le système de la V^e^ République, ni dans l'avenir, ni sans doute dans la totalité de la période 1958-1977. On voit au contraire apparaître les mutations et les blocages que peut introduire un tel système ainsi que les frustrations au niveau de l'électorat.

Jean-Luc PARODI. — Il y a toujours frustration. Le problème est de savoir si nous connaissons une plus ou moins grande frustration que d'autres types de systèmes politiques. J. Charlot le montre très bien ; on constate la disparition de l'opacité, du flou des responsabilités qui caractérisait un peu aux yeux de l'opinion la III^e^ et la IV^e^ République ; nous en avons des signes à travers tous les sondages depuis 1945. Certes, il y a frustration, on s'en rend compte quand la possibilité de panacher est offerte aux électeurs, quoique cela ne concerne qu'une minorité, la majorité qui ne panache pas étant justement très contente de ne pas avoir à le faire. On peut alors, selon ses préférences mettre l'accent sur les 10 % qui panachent ou sur les 90 % qui ne panachent pas. Il n'en reste pas moins que si l'on cherche des « indicateurs » de frustrations, comparativement à d'autres systèmes, la frustration issue du nôtre paraît moindre.

Il y a un désir d'union ? Mais c'est vrai dans tous les régimes démocratiques et, curieusement, aucun de ces régimes démocratiques ne connaît l'union, parce que la démocratie est le règne de la majorité et que, en règle

générale, les régimes démocratiques trouvent qu'il est plus rentable d'avoir une majorité et une force qui s'appelle la minorité, mieux encore l'opposition structurée pour la remplacer, qu'un système où l'ensemble des forces se met en place pour gouverner. Ainsi le désir d'union des Français ne paraît pas différent de celui des Belges, des Suédois ou des Allemands, mais ce n'est pas ainsi que fonctionne la démocratie fondée sur le principe majoritaire.

Enfin je voudrais revenir sur la persistance ou la non-persistance du système. Si le critère principal n'est ni la primauté du Président de la République sur le Premier ministre, ni la primauté de l'Exécutif sur le Législatif, mais l'existence d'un pouvoir, peu importe lequel pour l'instant, disposant d'une majorité, et ne changeant qu'à l'occasion des élections, il ne m'a pas semblé qu'il y avait désaccord sur la permanence de ce point-là. Que l'on regarde le passé depuis 1958, ou que l'on imagine l'avenir dans l'hypothèse d'un renversement de majorité — la gauche majoritaire au Parlement, M. Giscard d'Estaing désigne François Mitterrand comme Premier ministre, quitte à dissoudre au bout d'un certain temps, surtout s'il y a de nombreuses difficultés, et à regagner, peut-être, la majorité au Parlement — nous nous plaçons toujours dans le cadre d'un Gouvernement disposant d'une majorité à l'occasion d'une élection et renvoyé sous une forme quelconque, présidentielle, législative, voire référendaire, devant les électeurs en cas de dislocation.

Olivier DUHAMEL. — J.-L. Parodi considère que la primauté de l'Exécutif implique le pouvoir majoritaire, et il pense qu'il y a accord sur ce point. Je n'en suis pas absolument certain. Il me semble, en effet, que les deux rapporteurs ont été en désaccord total là-dessus, puisque M. Charlot soutient que l'un des acquis de la V^e^ République est l'autorité d'un Exécutif responsable devant le peuple, quand M. Chaudet nous explique que depuis 1974 il n'est plus question de cela. Ces positions sont-elles conciliables ?

Jean-Pierre CHAUDET. — Il y a véritablement dans ce système une primauté absolue du Président de la République, quelles que soient les majorités qui se succèdent. Il pourra y avoir une parenthèse de quelques mois, mais on reviendra de façon indiscutable à cette primauté que le Président de la République tient essentiellement de son élection au suffrage universel.

Dans l'image que les Français ont de plus en plus de la vie politique, le chef de l'Etat doit avoir, à un moment donné, le plus longtemps possible, une primauté par rapport à tous les autres organes de l'Etat.

Claude LECLERCQ. — Peu importent les nuances que l'on peut apporter sur le style de gouvernement du général de Gaulle, de Georges Pompidou

ou de Giscard d'Estaing, la ligne fondamentale du système demeure la prépondérance de l'Exécutif sur le Parlement. M. Duverger parlait d'une lecture hyper-présidentialiste qu'il plaçait entre 1974 et le 25 août 1976. Cette lecture n'est-elle pas aussi licite après août 1976 qu'avant ? Je pense, par exemple, à la réflexion du Président de la République qualifiant M. Barre de « meilleur économiste de France », mais surtout à la déclaration de Valéry Giscard d'Estaing, assignant au Premier ministre un rôle précis, le redressement économique de la France. La situation n'a pas changé depuis lors, pas plus que n'a changé la double casquette de Raymond Barre Premier ministre et ministre de l'Economie et des Finances. Tout ceci semble montrer que l'affirmation présidentialiste du régime est aussi claire après le 25 août 1976 qu'avant. Elle serait d'ailleurs de nature à être renforcée si l'on modifiait la loi électorale soit par combinaison des deux modes majeurs de scrutins, soit par le remplacement du scrutin majoritaire par la proportionnelle. On aurait des majorités tournantes ; alternative : le Président aurait des contacts de plus en plus fréquents avec l'opinion publique, continuant sur la lancée de ce que M. Burdeau qualifie de « plébiscite du quotidien », dîners en ville, etc. A une lecture présidentialiste succéderait alors réellement une lecture hyper-présidentialiste.

LES DIFFICULTÉS DE LA MAJORITÉ

Maurice DUVERGER. — Les difficultés depuis 1974 viennent-elles essentiellement de la faible marge de la majorité ou du fait que le Président n'est plus le chef du principal grand parti discipliné de la majorité, mais de petites formations faibles ?

Léo HAMON. — Les deux facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer ces difficultés. Le président de la République n'est le chef de la minorité de la majorité que parce qu'il n'a pu, dans la foulée de son élection présidentielle, dissoudre l'Assemblée et obtenir, à ce moment-là, une Assemblée dans laquelle les giscardiens auraient été majoritaires. Jacques Chirac avait tellement peur de cela qu'il est entré au Gouvernement. Or si Giscard n'a pas pu agir, c'est justement parce que sa majorité était exiguë. Il l'a d'ailleurs dit récemment dans une interview : « Comment pouvais-je dissoudre alors que j'avais été élu de justesse, étant probablement virtuellement minoritaire ? » C'est la majorité exiguë qui a perpétué l'écart entre le Président et la majorité parlementaire, de telle sorte que les électeurs socialistes et communistes ont été, depuis 1974, les sentinelles invisibles des sièges des députés UDR.

François LUCHAIRE. — Le régime établi par le général de Gaulle que je définissais comme la prééminence du dialogue entre le chef de l'Etat et le

peuple sur celui entre le Gouvernement et le Parlement, implique une proposition corollaire ; il faut que l'assise du Président de la République soit différente, et autant que possible plus large que celle de l'Assemblée nationale.

Lorsqu'on veut bien se souvenir des événements de 1968, le général de Gaulle a eu le sentiment qu'il avait perdu le pouvoir, non pas tant par la fête du mois de mai, mais sans doute par les élections qui ont suivi et qui ont marqué le triomphe de l'UDR. Il s'est dit à ce moment-là : « Mais ils n'ont plus besoin de moi. »

Si aujourd'hui on présente les élections législatives comme un troisième tour des présidentielles. ce n'est évidemment pas comme cela que de Gaulle les envisageait. Je suis de l'avis de M. Duverger quand il dit que de Gaulle et Pompidou n'auraient sans doute pas démissionné si la majorité avait perdu les élections. Ils ont toujours cherché, tous les deux personnellement, à avoir une assise plus large que celle de l'Assemblée nationale. Giscard d'Estaing aussi recherche une assise plus large, c'est la nature même de ses fonctions qui l'y oblige. S'il n'y réussissait pas, il se trouverait alors réellement dans une situation très difficile.

L'IMPOSSIBILITÉ D'UNE MAJORITÉ DE GAUCHE ?

Léo HAMON. — Parmi les présupposés implicites de la Ve République et notamment dans la constatation de l'impossibilité présumée de créer une majorité, n'y avait-il pas le fait que le premier parti de France d'alors, le PCF ne participe pas à l'élection utile ? L'impossibilité d'une majorité de gauche, compte tenu des rapports socialo-communistes, était un des éléments du choix de 1958 : et si c'était un phénomène moins temporaire et moins passager qu'on ne l'avait cru ? Cette question ne reposerait-elle pas beaucoup de problèmes et ne donnerait-elle pas une curieuse actualité à la vision politico-juridique, plus politique que juridique d'ailleurs, des années 1958 à 1962 ? Le retour à cette période aurait notamment pour conséquence fâcheuse de rendre impossible l'alternance.

Maurice DUVERGER. — Les positions du PCF, qui nous ramènent à la situation de 1958, vont nous obliger à remettre en cause les mécanismes électoraux actuels et à tout repenser. Je suis, depuis 1938, farouchement attaché au scrutin majoritaire qui devait, selon moi, amener la bipolarisation. Il l'a, de fait, amenée. Cela dit, vous ne pouvez pas forcer les gens à se bipolariser. Si un pôle ne joue plus, le scrutin majoritaire est un danger terrible car il aboutit au parti dominant ou à la majorité dominante. C'est l'histoire de l'Inde, toutes choses égales par ailleurs.

Léo HAMON. — Il y a dans tout ceci une vulnérabilité : c'est la conséquence de l'élection au suffrage universel du Président de la République. Dans l'hypothèse d'une majorité étroite, l'élection du Président aboutit à une dramatisation des divisions dans un pays qui ne connaît que trop de divisions. C'est cela qui constitue le point faible des institutions de 1962. On ne peut revenir sur le principe de cette élection qui est acquis. Mais alors il faut trouver des correctifs et c'est dans ce sens que l'introduction du scrutin à la proportionnelle me paraît un moyen d'apaisement pour contrer la dramatisation issue de l'élection présidentielle.

TROIS SCÉNARIOS POUR L'AVENIR...

Jean CHARLOT. — Il ne faut jamais oublier que nous sommes en France dans un système fondamentalement multipartiste. Au-delà des contraintes institutionnelles et des alliances plus ou moins durables, plus ou moins fragiles, la réalité demeure d'un multipartisme. Il est alors bien évident que les novations de la V^e^ République, le fait exécutif et le fait majoritaire, doivent être construites par l'institutionnel car elles ne sont pas données d'avance. Là est la force des mécanismes mis en place par la Constitution de 1958, non seulement des mécanismes électoraux mais de tous les mécanismes y compris la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, le droit de dissolution, etc.

A partir de là, je vois trois scénarios possibles pour l'avenir, et j'en écarte un quatrième. Le premier scénario est la primauté du Président de la République. Ce scénario est, à terme, celui qui me paraît le plus vraisemblable, car si la gauche reste unie et arrive au pouvoir, elle aura besoin d'un Président pour maintenir sa cohésion et gouverner. Au-delà des périodes intermédiaires, l'hypothèse la plus crédible est donc la primauté du Président de la République. Le second scénario pourrait voir le passage définitif à une primauté du Premier Ministre. Cette possibilité n'est pas à écarter. Le troisième scénario possible est l'arrivée d'un parlementarisme rationalisé. Les règles institutionnelles sont telles qu'il reste difficile de renverser le Gouvernement, même si les alliances sont inexistantes ou fragiles. Il y a donc une possibilité de jeu pour le pouvoir exécutif qui maintiendrait ainsi l'essentiel de l'acquis. Enfin, le scénario que j'écarte est celui d'un retour pur et simple à la III^e^ ou à la IV^e^ République, car le peuple accepterait difficilement ce retour.

ANDRÉ DEMICHEL

La traduction du capitalisme monopoliste d'Etat

Il faut analyser la Constitution dans une perspective globale. C'est ce type d'analyse que je vais essayer de faire.

Trois problématiques me semblent, d'emblée, devoir être rejetées. La première est de type constitutionnel. Elle envisage la Constitution comme une synthèse plus ou moins réussie de toutes les expériences constitutionnelles que la France a connues depuis 1789. La Constitution serait alors une solution plus ou moins bonne au problème séculaire de la conciliation entre autorité et liberté, c'est-à-dire une réponse constitutionnelle à une question constitutionnelle. Cette approche, certes non négligeable, paraît très insuffisante car elle escamote complètement le soubassement socio-économique de cette Constitution ainsi, d'ailleurs, que de toutes celles qui l'ont précédée.

La deuxième problématique qui me semble devoir être rejetée est celle que j'appellerai la problématique volontariste. Elle consiste à dire que la Constitution est lue de telle ou telle manière parce que telle ou telle personne a voulu la lire et la faire lire comme cela. En réalité c'est un certain rapport de forces politiques qui permet par exemple au Président d'imposer une certaine lecture de la Constitution. D'ailleurs ce n'est pas une lecture c'est une nouvelle écriture de la Constitution.

Enfin, dernière problématique qui me semble devoir être écartée, c'est celle que je qualifierai de « moderniste ». Elle consiste à dire que nous sommes dans un monde, dans une société qui évoluent de telle ou telle façon, qui sont soumis à un certain nombre de contraintes et qui rendent nécessaire une certaine organisation du pouvoir. Et j'ai été frappé de voir ce matin qu'à aucun moment n'a été remise

en cause la nécessité, dans nos sociétés, d'un Exécutif fort, presque monocratique. Pourquoi ? Il ne s'agit en effet que d'une option qu'on peut défendre certes mais qui reste une option. Il ne s'agit pas d'une nécessité scientifique, objective et incontestable.

La méthode que je vais, pour ma part, utiliser est de type dialectique. Elle entend dire que la Constitution de 1958 est la traduction d'un système socio-économique à un certain état de développement. C'est-à-dire ce que nous appelons le *capitalisme monopoliste d'Etat.* Mais ce n'est pas une traduction univoque ou mécaniste de ce système. Cette traduction a trois caractères :

D'abord, c'est une traduction spécifique, c'est-à-dire dans le langage juridique français particulier. D'autres capitalismes européens n'ont pas le même système politique. L'aboutissement est, certes, le même, c'est-à-dire un Exécutif fort, mais la médiation juridique est différente.

C'est, deuxièmement, une traduction autonome : j'entends par là que les textes ne sont pas plastiques, ils ont leur logique propre ; il y a une autonomie du juridique, du constitutionnel.

C'est, enfin, une traduction active ; c'est à-dire que non seulement les textes ont leur autonomie mais ils réagissent sur le système socio-économique et pèsent sur lui.

On peut alors procéder à cette lecture critique en trois étapes chronologiques. Hier : c'était le texte de la Constitution de 1958. Aujourd'hui : c'est la façon dont il est appliqué. Demain... peut-être. C'est la façon dont il sera interprété, voire modifié.

HIER : LE TEXTE DE LA CONSTITUTION

Pour déterminer les fondements du texte de 1958 on peut dire qu'au-delà des péripéties historiques, ce texte est une réponse aux besoins du capitalisme à son stade actuel. Quels sont donc les besoins de la classe dirigeante à ce stade du capitalisme ? C'est globalement un besoin de concentration du pouvoir. Pour plusieurs raisons. Il s'agit d'abord d'un capitalisme de grandes unités, d'autre part, d'un capitalisme très lié à l'Etat. Par conséquent la gestion de l'économie ne peut pas, ou peut de moins en moins, dépendre des aléas de la discussion démocratique, étant donné les enjeux qu'elle représente. Ces aléas ne sont plus supportables, ils sont un gaspillage de temps et d'argent, d'autant plus que la discussion démocratique fait ressortir l'exploitation engendrée par le système. De plus l'Assemblée nationale est encore composée pour une part d'avocats ou de notables

ruraux alors que les représentants des classes dirigeantes sont plutôt du côté du pouvoir exécutif. Pour toutes ces raisons il y a un besoin de concentration du pouvoir au profit de l'Exécutif et la Constitution de 1958 est une réponse à ce besoin.

Mais c'est une réponse imparfaite. Et ce, pour deux catégories de raisons. D'abord, il y a un décalage entre le capitalisme et le gaullisme qui a été, à un moment donné, son expression. Nous considérons en effet que le gaullisme a été le mode d'expression du capitalisme en 1958. Mais il y a un décalage. Il y a, par exemple, dans le gaullisme une certaine tradition jacobine, un certain sens de l'Etat, de l'indépendance nationale. Tout cela correspond beaucoup moins à ce que voulaient les classes dirigeantes en 1958.

Il y a, deuxièmement, une contradiction qui est une contradiction principale entre volonté de concentration du pouvoir qui répond à un besoin et puis la tradition démocratique française qui est un fait et qu'on ne peut pas effacer d'un trait de plume. Ainsi de Gaulle aurait-il cherché à abolir le régime parlementaire qu'il n'aurait pas réussi à le faire, car il se trouve qu'en France, au moins depuis une centaine d'années, c'est dans le régime parlementaire que s'incarne la démocratie.

Voilà pour les fondements du texte de 1958. Comment peut-on lire le texte lui-même sur la base de ces fondements ? Sans passer en revue tous les articles de la Constitution, on peut dire que ce soubassement général explique les caractéristiques fondamentales du texte de 1958. A savoir : premièrement, c'est un régime parlementaire ; deuxièmement, c'est un régime parlementaire spécifique, et cela à plusieurs titres. D'abord, c'est un parlementarisme rationalisé. Nous savons tous que la rationalisation est, ou bien pas très efficace, ou bien pas très utile. Quand il n'y a pas de structures politiques qui conduisent à une majorité, la rationalisation est peu efficace, on l'a vu sous la IV^{e} République ou sous la République de Weimar. Quand il y a en revanche un contexte politique qui permet de dégager une majorité, les mécanismes de rationalisation sont peu utilisés, la politique se faisant essentiellement par alliance entre partis. Il ne faut donc pas tellement croire à la rationalisation en soi. On en a fait pourtant grand cas dans la Constitution de 1958, et c'est là que, comme par hasard, on s'aperçoit que les mécanismes de rationalisation vont, tous, dans le sens de la prédominance du pouvoir exécutif. Par exemple, l'article 49.

Autre élément de spécificité : ce qu'on a appelé la séparation effective entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Elle est un compromis entre la séparation de type souple et la séparation

de type isolément. En principe c'est la collaboration des pouvoirs de type régime parlementaire mais on introduit de nouveaux éléments tels que l'article 23 (incompatibilités) ou l'article 34 de la Constitution (domaine de la loi). Là aussi on voit que cette séparation effective des pouvoirs va dans le sens d'une plus grande autonomie du pouvoir exécutif.

Donc régime parlementaire spécifique. Mais c'est aussi un régime qui est partiellement non parlementaire. Il y a des aspects consulaires dans la Constitution de 1958 : le dialogue direct, à certains égards, entre le chef et le peuple, et puis, il y a, bien sûr, le fameux article 16 qui, lui, n'a plus rien de parlementaire à supposer qu'il ait encore quelque chose de démocratique.

AUJOURD'HUI : L'APPLICATION DE LA CONSTITUTION

Une ligne générale a été suivie au long de ces vingt années : la poursuite du mouvement de concentration du pouvoir à travers les écueils et les aléas. Il y a une élimination progressive des obstacles, mis en 1958, à la concentration et cela se manifeste à la fois dans ce qu'est devenu le pouvoir et dans les rapports entre le pouvoir et le peuple.

Le pouvoir, d'abord, est marqué par un phénomène de personnalisation qui prend la forme d'un double glissement : glissement du pouvoir du Législatif vers l'Exécutif dans l'interprétation des textes et dans la pratique, et glissement, à l'intérieur même de l'Exécutif, du Premier Ministre et du Gouvernement au Président de la République.

Cette personnalisation du pouvoir repose sur un certain nombre de mécanismes. Un mécanisme politique évident : le fait majoritaire ; un mécanisme constitutionnel, lui aussi bien connu : l'élection, depuis 1962, du Président de la République au suffrage universel direct ; un mécanisme idéologique : l'identification du chef de l'Etat au peuple. Tous les Présidents de la République ont voulu apparaître au-dessus des partis, ont voulu se démarquer du rôle de chef de la majorité. On s'est demandé comment le Président pourrait bien être le chef de la majorité ; je crois, au contraire, que tout l'effort des Présidents c'est justement de ne pas apparaître comme le chef de la majorité, mais comme l'incarnation de l'unité nationale : c'est un mécanisme idéologique de la personnalisation du pouvoir.

En ce qui concerne le pouvoir et le peuple, on constate un renforcement de l'autoritarisme. On peut déjà parler de la restriction juridique et économique d'un certain nombre de libertés publiques...

Mais je voudrais surtout dire deux mots de ce que j'appellerai le refus de l'alternance. On a dit qu'il y avait plusieurs types d'alternances et que le Président de la République admettait l'une et pas l'autre. En réalité, on admet l'alternance ou on ne l'admet pas. Admettre l'alternance, c'est admettre que ses adversaires politiques puissent prendre le pouvoir. Je n'ai pas trouvé chez le général de Gaulle de prise de position de ce type, mais je crois que, pour lui, le problème ne se posait pas, étant donné l'absence de structures de l'opposition. En revanche, il y a eu une déclaration très précise de G. Pompidou en 1973 disant : « Qu'on ne compte pas sur moi pour cautionner une politique qui remettrait en cause la philosophie même de la Ve République. » Si ce n'est pas un refus d'alternance qu'est-ce que c'est ? De même, dans le discours de Ploërmel, le Président de la République disait aux Français qu'il leur expliquerait quel était le bon choix pour la France. Non celui qu'il souhaitait, lui, mais le bon choix. Est-ce que ce n'est pas dire, de façon implicite, que la France ne peut être gouvernée que d'une seule façon, sinon elle est mal gouvernée ? C'est également un refus d'alternance. Je voudrais voir le tollé qui s'élèverait de la classe politique et de l'opinion publique si, une fois au pouvoir, nous n'admettions pas d'alternance autrement qu'entre MM. Marchais et Leroy.

DEMAIN, PEUT-ÊTRE : LE DEVENIR DE LA CONSTITUTION

Demain peut-être, un jour certainement, une autre majorité viendra, démocratiquement, au pouvoir. Qu'adviendra-t-il alors de la Constitution de 1958 ?

Il ne s'agit pas ici de se livrer au jeu de la « grille » des hypothèses constitutionnelles à propos notamment des rapports entre un Président de la République et une Assemblée nationale n'ayant pas la même couleur politique. Mais il faut rappeler l'essentiel de notre position sur deux points fondamentaux.

1) Les modifications de la Constitution. Elles seront limitées. Le Programme commun en effet entend non pas régler le problème constitutionnel en lui-même, mais lever les obstacles les plus voyants à l'application d'une politique démocratique.

2) L'interprétation de la Constitution. Elle sera conforme à la logique du texte, c'est-à-dire parlementaire. En cas de conflit, notamment il faut bien qu'il soit clair que le pouvoir de gouverner la France ne peut appartenir qu'au gouvernement issu de la majorité parlementaire.

Une traduction contestée

Pierre DABEZIES. — On dit toujours : « L'armée française, c'est l'armée de la bourgeoisie. » C'est évident, puisque l'armée est subordonnée au pouvoir et que le pouvoir est aux mains de la bourgeoisie depuis cent cinquante ans. Si elle n'était pas l'armée de la bourgeoisie ça serait proprement une catastrophe. Mais cela ne veut pas dire que la spécificité militaire se réduise aux caractéristiques de la bourgeoisie. De la même façon, cette Constitution encadre, c'est évident, une vie politique, sociale et économique dominée par le capitalisme monopoliste d'Etat. Mais cela ne veut pas dire que la Constitution se résume pour autant aux caractéristiques du capitalisme monopoliste d'Etat. Tout en encadrant ce système social, la Constitution correspondait peut-être à d'autres idées. Je rejoins Charlot pour dire qu'elle se voulait une réponse à une crise de légitimité, et pas seulement la crise de 1958, mais la crise de la légitimité de la France depuis 1789.

Il est courant de dire que, depuis Louis XVI, les Français ne se sont jamais remis de l'événement. Les Français turbulents et divisés sont à la recherche, souvent en vain, d'une stabilité ; libertaires, ils sont à la recherche d'un certain charisme. Le bonapartisme a voulu répondre à cela mais il y a répondu mal, car il ne tenait aucun compte du caractère libertaire et divisé et il n'avait pas de contrepoids. En disant que le gaullisme est un jacobinisme, A. Demichel le plaçait dans la perspective d'un grand courant qui a été le seul rassembleur dans notre histoire ; le rassemblement jacobin s'oppose au marais multipartiste, et c'est dans cette perspective que se place le gaullisme. Mais à l'inverse du bonapartisme, il s'y place avec des contrepoids.

Il y a donc d'un côté l'autorité, parce que les Français ont besoin de stabilité, de l'autre la volonté de rendre populaire ce régime : par le référendum, par un régime parlementaire et par un certain nombre d'autres caractéristiques qui tendent à compenser l'autorité et la sur-stabilité du régime.

Jean-Luc PARODI. — Le régime de 1958, selon A. Demichel, est la traduction du capitalisme monopoliste de l'Etat. Quand on lui demande comment cela se passe dans d'autres pays qui connaissent le même système économique, il répond : « Attention, c'est une traduction spécifique », parce qu'il y a d'un côté le capitalisme monopoliste d'Etat et de l'autre la tradition juridique propre à chaque pays. Si je comprends bien, il y a une variable identique partout, c'est le capitalisme monopoliste d'Etat, et une variable différente qui est la tradition juridique. C'est la variable différente qui est l'explication des différences institutionnelles, ce n'est pas la variable identique puisque justement la variable identique produit des effets différents.

Ce qui explique les institutions, c'est aussi l'ajout, à quelque chose de général comme l'évolution des sociétés industrielles, d'un facteur spécifique, la tradition des pays. En France, la Constitution de la Ve République s'expliquerait d'abord par la vision juridique et non pas par l'économie. Comment expliquer réellement le terme de traduction spécifique du capitalisme monopoliste d'Etat ?

Dominique CARREAU. — A. Demichel a affirmé que les mécanismes de la Ve République correspondaient à un besoin de concentration du pouvoir du capitalisme. Je dirai que c'est exactement l'inverse. Plusieurs exemples historiques le montrent. L'Italie a vu son économie se développer sans la nécessité d'un Exécutif fort. La IVe République, en France, a connu une expansion de l'économie jamais vue jusque-là, et elle n'a, sur le plan institutionnel, jamais fonctionné.

Au niveau du capitalisme international la Suisse qui y tient une grande place ne brille pas par un Exécutif fort. Aux Etats-Unis le pouvoir exécutif s'est, certes, renforcé mais il est encore très limité par le Congrès. La Hollande n'a pas de gouvernement depuis quatre mois et cela ne nuit pas spécialement aux intérêts du capitalisme.

En ce qui concerne l'association entre le gaullisme et le capitalisme, c'est une chose que je ne comprends pas. Ou alors, il faut changer complètement le sens des termes. Pour moi, le gaullisme a été, justement, un phénomène anticapitaliste. C'est si vrai que lorsque le capitalisme a eu l'occasion de se débarrasser du général de Gaulle, il l'a saisie. Dans les milieux du grand et du petit capital le gaullisme n'était pas si populaire que cela. Je dirais que certaines difficultés de la Ve République proviennent du fait que les institutions dérangent les intérêts des grands capitalistes.

Hugues PORTELLI. — Admettons que la Constitution de 1958 corresponde à une certaine base socio-économique, mais une organisation économique, avant de se traduire en politique, passe par une certaine organisation de classe. Un système politique repose donc sur des alliances de classe, des alliances qui entraînent des contradictions. Or, parmi les

rédacteurs de la Constitution il y avait M. Debré, mais il y avait aussi Guy Mollet et d'autres, qui représentaient justement cette tradition de l'ancien parlementarisme avec toute la complexité des alliances de classe de la bourgeoisie sous le régime parlementaire.

Deuxième problème : est-ce que, entre le capitalisme monopoliste d'Etat et le pouvoir politique, il n'y a pas une médiation ? Parce que la traduction n'est pas directe et je préférerai à ce propos le terme d' « effet » plutôt que de « traduction ». On oublie la médiation, notamment la médiation du personnel politique. Le point essentiel du passage de la IVe à la Ve République me paraît le changement du personnel politique, c'est-à-dire qu'à partir de 1958 (ouvertement, parce que le phénomène avait débuté avant), on assiste à un changement dans le *cursus honorum* des hommes politiques, dans les carrières, dans le recrutement, et cela se traduit au niveau de l'Exécutif. Les notables sont supplantés petit à petit par les personnes qui viennent de l'ENA : on passe d'abord par les cabinets ministériels avant d'être élu député. Le personnel politique, qui a commencé à se former à partir de 1945, date de la création de l'ENA, arrive à maturité à partir des années 1950-1960. Je crois qu'on ne souligne pas assez ce changement des personnels politiques.

Claude LECLERCQ. — On a parlé de nombreux pays étrangers mais pas de l'Espagne. Voilà un pays où le capitalisme s'est développé de manière que tout le monde a reconnue, sous le franquisme. Et c'est à ce stade développé de son économie que le régime se démocratise et va parfois plus avant dans cette démocratisation qu'un pays comme la France. De même, en Italie, s'accentue le phénomène de régionalisation déhuté en 1972.

C'est pourquoi je n'arrive pas à comprendre ce lien entre concentration du pouvoir économique et concentration du pouvoir politique.

André DEMICHEL. — La traduction ne se fait pas immédiatement, il y a un décalage dans le temps entre l'apparition du capitalisme monopoliste d'Etat et sa traduction par un renforcement de l'Exécutif... Je ne crois pas que le changement du personnel politique ait été la causalité première du changement de la nature du régime. Il y a contribué, sans doute, mais ce n'est pas la causalité première.

A propos de l'Espagne, si le franquisme a été éliminé, c'est qu'il était un régime archaïque qui ne correspondait pas aux conditions de la société actuelle. Mais si la bourgeoisie a joué le jeu de la démocratie c'est qu'elle pensait pouvoir la récupérer dans un sens conforme à ses intérêts, c'est-à-dire dans le sens d'une concentration du pouvoir.

ALFRED GROSSER

La Ve République et la société française

Que signifie étudier la Ve République ?

Dans l'espace : comment dégager ce qui est spécifique à la France de la Ve République, ce qui n'est pas commun aux sociétés politiquement de même type, ou aux sociétés économiquement semblables, c'est-à-dire industrielles (et non pas marxistes ou non marxistes). Il existe toute une série de problèmes que nous ne pouvons étudier sous la rubrique Ve République (chômage des jeunes, problèmes de l'énergie, autres problèmes sociaux), car ils sont communs à de nombreux pays et leur explication est probablement transnationale et non pas nationale.

Dans le temps : le découpage ne signifie pas grand-chose sauf en ce qui concerne l'institutionnel. En choisissant l'étude de la société française depuis 1958 nous surestimons donc automatiquement les institutions.

La deuxième difficulté tient à la définition du présent français. Quand commence-t-il ? Si l'on regarde des chiffres, même très simples, on s'aperçoit qu'ils changent très vite. A quel moment et sur quelles bases faut-il donc établir la comparaison avec des sociétés antérieures ou voisines ? Par exemple il y avait, en 1954, 4 millions d'exploitants agricoles, soit 20,7 % de la population active ; au recensement de 1975, ils n'étaient plus que 1 650 000 et ne représentaient que 7,6 % ; en outre, ils n'étaient plus de même nature que ceux de 1954 puisque ce sont des gens intégrés au processus économique global, beaucoup gèrent une entreprise agricole et ne sont plus le paysan sortant le matin pour retourner son champ... Où se trouve la coupure ? Certainement pas en 1958. Autre exemple : il a été construit 3 millions de logements de 1968 à 1975, sans compter

les résidences secondaires qui sont passées de 447 000 en 1954 à 1 047 000 en 1975. Je ne vois pas où placer une coupure dans le temps pour retracer l'évolution de ce secteur qui met en cause tout le style de vie de la société française ?

Il semble qu'il y ait depuis 1958 une culture politique inchangée, donc une non-spécificité de la Ve République, mais qu'il y ait par ailleurs des développements et des changements, dont les uns sont probablement dus à l'existence d'une Ve République, et les autres probablement pas, mais nous sommes dans le domaine de l'hypothèse.

I. — Culture politique inchangée ?

— *La permanence du mélange de référence révolutionnaire et de conservatisme pratique.* — On voit à travers tout le passé récent, se maintenir l'image positive de la révolution, de la barricade, de la violence. Mais on assiste, en même temps, au maintien du conservatisme corporatiste le plus antirévolutionnaire du monde, cela vaut notamment pour les syndicats d'enseignants. Je ne vois pas de rupture dans ce domaine entre la IVe et la Ve République, sauf que la catégorie des « jeunes et brillants » ayant augmenté, le divorce entre la pratique et la référence s'est accentué.

— *Le maintien de la contradiction unité-division.* — Ainsi, dans un film allemand, l'unité est montrée par la passion, commune à beaucoup de Français, qu'est la chasse, mais la division sociale se fait sentir entre les chasseurs de petit gibier et les chasseurs à courre de gros gibier. Toutes les enquêtes sociologiques étrangères montrent le maintien, voire le renforcement des inégalités sociales et de la non-homogénéité de la France. Mais il y a un fond d'unité, d'Arlette Laguiller à Jacques Chirac, une continuité indiscutable. Il y a unanimité sur deux points dans la division. Premièrement il est admis que le conflit fait partie du consensus, ce qui est une caractéristique purement française ; cela ne marche, en fait, que parce que le conflit est essentiellement verbal. Deuxièmement, on accepte, à la fois la référence à des principes libéraux et la vision d'une société qui n'est pas bonne telle qu'elle est. L'idée qu'il faut changer la société n'est pas réservée à la gauche. Tous les partis veulent la transformer au moins partiellement. Le conservatisme de l'existant n'est pas de bon ton, où qu'il soit. A l'inverse le langage révolutionnaire qui stigmatise les élections, tant que les masses n'ont pas été éduquées, est pratiquement inexistant en France. Le fossé entre conservatisme et terrorisme est comblé en France par l'acceptation qui conduit

Georges Marchais à tenir le même langage que les chrétiens démocrates allemands en matière de libertés publiques, et Robert Hersant à reconnaître, comme Helmut Schmidt, que la société pourrait être meilleure. Cela conduit à une société remarquablement tolérante, contrairement à la vision d'une France totalement délibéralisée à mesure que le temps passe. Cela est notamment vrai dans la fonction publique, où, continuant en cela la tradition de la IIIe et de la IVe République, la Ve République est fort pluraliste malgré une règle de droit qui permettrait le mac-cartysme le plus strict. L'arrêt Barel condamne le Gouvernement pour avoir dit pourquoi il refusait l'entrée dans la fonction publique, mais sa rédaction confirme qu'il appartient librement au Gouvernement d'arrêter la liste des candidats. D'où des problèmes, à l'heure actuelle, avec des candidats à la magistrature. Mais ce point de droit n'a presque pas d'importance parce que la pratique, tolérante, ne correspond pas à l'application totale de la règle.

— *Le maintien assez allègre de l'indifférence des Français au droit, c'est-à-dire aux règles fixant strictement un comportement social.* — Tout d'abord, il faut citer la conviction, commune au régime de 1946 et à celui de 1958, que la politique et la pratique politique sont de l'ordre de l'ignoble. Le général de Gaulle fait exception pratiquement à lui tout seul. Ce ne sont donc pas des règles qui fixent cette pratique, mais des comportements quasiment délictuels mais acceptés comme tels puisqu'ils sont politiques. C'est ce que j'appellerai « l'esprit *Canard Enchaîné* - *Minute* » de la vie politique française. Je suis convaincu qu'en 1962 la Constitution a été violée, mais j'ai voté « oui », ce qui semble tout à fait conforme au comportement français normal. De toute façon, à l'époque, un ministre, professeur de droit, a expliqué que si le peuple était d'accord cela n'avait aucune importance. C'était très français. Si l'on parle ici de Watergate, on voit souvent apparaître un sourire qui signifie que les Américains font du bruit pour pas grand-chose. Quand enfin un tribunal juge des manifestants, arrêtés au hasard, après des manifestations, les condamne, à mon avis contrairement à toute règle de droit élémentaire quant à la charge de la preuve, cela ne gêne personne. C'est un point fondamental. On part de l'idée que, puisque les règles du jeu social sont tolérantes et libérales, ça n'a pas une très grosse importance. C'est le contraire en Allemagne où, face au passé nazi et à la proximité communiste, la règle de droit a été élevée en principe métaphysique, tellement qu'on en arrive à fabriquer des lois pour mettre la légalité entre parenthèses. Il faut cependant constater un changement sur un point : le nouveau rôle du Conseil constitutionnel.

Il y a une quasi-révolution dans la conception française des pouvoirs de la majorité. Or, il se trouve, et c'est là une constante sous la Ve comme sous la IVe République, qu'il n'y a jamais de discussion publique de fond des pouvoirs de la majorité. Cette indifférence au droit conduit à un scepticisme à l'égard des violations du droit par la police ou la justice. Lorsqu'en 1969 M. Chaban-Delmas a parlé de libéraliser la télévision, les uns l'ont soutenu, les autres l'ont combattu, mais personne n'a dit : « S'il commençait à appliquer la loi qui lui interdit de s'occuper de la télévision ? » C'était le monarque bienveillant qui acceptait de libéraliser. Mais cela aurait paru assez énorme de réclamer qu'on applique simplement le statut.

— *Le maintien du franco-centrisme, formé d'un certain nombre de mythologies, profondément ancrées.* — L'étranger n'a pas du tout compris que la disparition du général de Gaulle ne signifiait pas obligatoirement un changement de la politique extérieure de la France. En effet, ce n'est pas seulement le charisme de de Gaulle qui faisait qu'il était soutenu, mais c'est aussi le contenu de ce qu'il disait : « La France est grande et la politique internationale peut être un beau spectacle que je vous donne et qui ne vous coûtera rien. » Cette attitude qui consiste à être partout sans qu'aucun coût n'en résulte pour le pays est une constante de la IVe et de la Ve République. Et le langage sur la spécificité française est toujours le même, que ce soit Giscard qui dit : « La France est ce qu'il y a de meilleur », que ce soit le général de Gaulle qui dise : « Notre action vise à atteindre des buts liés entre eux et qui, parce qu'ils sont français, répondent à l'intérêt de tous les hommes », sans que personne n'en soit surpris, ou que ce soit François Mitterrand qui dise : « Cet indéfinissable génie qui permet à la France de concevoir et d'exprimer les besoins profonds de l'esprit humain. » Cela ne gêne que les étrangers, les Français trouvant cela absolument normal. J'ajoute que sur le plan international, la coupure se situe plutôt en 1962 qu'en 1958. De 1939 à 1962 la France est, presque sans interruption, en guerre. Après 1962 nous avons les mains libres, sans que nous soyons sûrs d'avoir des mains.

II. — Des développements

On constate d'abord le développement des oppositions de principe. J'appelle opposition de principe le fait que, quelle que soit la décision du pouvoir, elle est intrinsèquement mauvaise, même si elle correspond à ce que vous réclamiez hier. Cela s'explique évidem-

ment par la permanence du pouvoir, permanence qui tient d'ailleurs, peut-être, aux institutions. Une des raisons pour lesquelles un changement de majorité me semble souhaitable, c'est qu'il y a un blocage absolu dans de très nombreux secteurs du champ social. Il faut une connexion entre l'exercice du pouvoir et la partie de la société qui en est exclue depuis vingt ans. Sous la IVe République, les changements de majorité empêchaient une cristallisation absolue.

La progression d'un certain milieu dirigeant date-t-elle de la Ve République ? La spécificité française me semble ici très forte. La France est un des seuls pays au monde où les mêmes hommes détiennent les trois pouvoirs : économique, administratif, politique. Le *summum* de cette évolution a été atteint en 1974, quand le Premier Ministre et le Président de la République étaient tous deux anciens de l'ENA. Il y a une cristallisation du pouvoir dans un petit nombre. Dans quelle mesure cela tient-il à notre système de concours ? Il n'a pas changé. Il y a une sorte d'unanimité maintenue dans l'élitisme des concours, qui n'a changé en rien, qui s'est peut-être même renforcée sous la Ve République.

Quelques points maintenant dont on ne sait pas si la Ve République est cause de changement. Dans le sens de l'unification, l'évolution de l'Eglise catholique, un changement important quoique très difficile à étudier. Comment expliquer le vote breton aux municipales de 1977 ? L'explication retenue par la presse est celle du glissement à gauche du catholicisme. C'est possible, mais on peut dire aussi que le catholicisme a de moins en moins d'importance dans la détermination des électeurs et l'on assiste à une normalisation du corps électoral breton qui se met à voter sur les mêmes critères socio-professionnels qu'ailleurs. Diffieulté donc, mais évolution typiquement française, peu d'autres Eglises en Europe pluraliste ayant les mêmes manières de penser.

Dans le sens de la division, il est curieux de constater que c'est la France de la Ve République qui a des difficultés d'ethnies et non les pays régionalistes, comme l'Italie ou l'Allemagne. La Ve République est-elle responsable ? Politiquement, je ne pense pas. C'est l'évolution générale d'une société qui cherche des patries, patries sociales, comme en France le Parti communiste, patries régionales, comme l'Occitanie.

Des changements réels dans les rapports à la politique sont, en revanche, directement liés avec les institutions de la Ve République. La volonté de voter pour ou contre le pouvoir exécutif montre que la frustration de la Ve République a largement disparu. On recréera la frustration si l'on repasse de Weimar 2, régime à fort

président, à Weimar 1, régime parlementaire, sans changer de Constitution, ce qui est inutile. On ne donne plus sa voix à un parti qui en fait n'importe quoi, on se définit en fonction du pouvoir sortant, comme en Angleterre. Ce changement réel est-il décisif alors qu'il n'y a pas de changement dans la structure du seul grand parti vraiment organisé de France, le PCF ? Ce changement est-il réel avec un Parti socialiste qui repose un peu les mêmes problèmes que sous la IVe République ?

Si la Ve République est le passage de l'échec Defferre en 1965 vers le centre à un échec Mitterrand en 1977 vers le Parti communiste, nous nous retrouverons dans les mécanismes de la IVe République. Le jeu des partis a changé par les mécaniques institutionnelles, mais les problèmes majeurs posés par la présence d'un puissant Parti communiste n'ont en rien changé.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMPTES DE LA REDEVANCE AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE

Année	*Radio*	*Télévision n. et b.*	*Télévision coul.*
1957	10 198 056	683 229	
1958	10 673 076	988 594	
1959	10 823 059	1 368 145	
1960	11 015 666	1 901 946	
1961	10 451 936	2 554 621	
1962	10 395 580	3 426 839	
1963	10 200 126	4 400 278	
1964	9 625 396	5 414 275	
1965	9 003 434	6 493 943	
1966	8 482 170	7 484 294	
1967	7 038 439	8 335 752	
1968	6 413 581	9 251 235	26 264
1969	5 792 937	10 061 774	91 406
1970	5 152 320	10 814 831	192 799
1971	4 495 780	11 311 865	390 627
1972	3 954 551	11 629 634	702 517
1973	3 578 900	11 882 553	1 134 071
1974	3 271 831	12 010 495	1 621 331
1975	3 036 896	11 906 097	2 255 709

PIERRE VIANSSON-PONTÉ

Vingt ans de V^e^ République : régime et société

I. A la différence de bien d'autres, la société française n'évolue pas de façon lente mais continue, progressant prudemment vers des transformations qui voient tout naturellement le jour et sont en quelque sorte homologuées lorsqu'elles sont parvenues à maturité dans les faits comme dans les esprits. Elle change par à-coups, par vagues cycliques et parfois assez brutales qui, le plus souvent mais pas toujours, coïncident avec une poussée de fièvre politique, avec une de ces petites révolutions sèches que la France s'offre rituellement tous les quinze ou vingt ans depuis bientôt deux siècles. Le schéma est d'ailleurs à peu près le même.

Dans la vie publique, les problèmes sans solution, les situations sans issue s'accumulent, d'abord niés, puis discutés mais refusés, enfin pris en considération mais non en charge faute de le pouvoir plutôt que de le vouloir. C'est le blocage, c'est l'impasse. Un coup de force machiné d'en haut ou un mouvement venu des profondeurs jette bas le régime impuissant et incapable. Impossible cependant de renvoyer d'un coup tout le personnel dirigeant ou de trop heurter une tradition puissamment conservatrice. On se contente donc d'adopter d'enthousiasme une nouvelle Constitution délibérée dans la précipitation ou imposée dans l'indifférence — il y en eut ainsi 17 en un siècle et demi — toujours énoncée en termes absolus et conçue pour l'éternité. Au mieux, on aménage la forme et la dénomination de quelques institutions, on redistribue tant bien que mal les pouvoirs, on change le numéro de la République et le rythme — mais ni la musique, ni les paroles sacrées — de l'hymne national.

Lorsque l'obstacle sur lequel avait buté le pouvoir précédent est franchi au prix d'un compromis général autour du nouvel Etat,

lorsque quelques réformes vraiment urgentes et d'ailleurs déjà dépassées ont pu être enfin inscrites dans la politique et dans la loi, on s'aperçoit que le nouveau système comporte autant d'inconvénients que l'ancien s'ils sont différents, qu'il a bien d'autres défauts inédits, qu'il ne peut être inépuisablement réformateur. Alors la machine se bloque à nouveau, les issues se bouchent, derrière l'apparente immobilité, la stabilité retrouvée. Il ne reste plus qu'à attendre la prochaine crise nationale.

De même, dans le domaine des habitudes, des mœurs et des jugements, on laisse s'accumuler les questions sans réponse, les incertitudes et les exigences en tenant le couvercle solidement fermé le plus longtemps possible. Toutes les forces conservatrices ou passéistes, toutes les autorités morales, politiques, sociales, toutes les organisations reconnues contribuent, chacune à sa manière mais de son mieux, à l'étouffement, tandis que les petits bataillons du progrès haussent le ton et s'affairent. La question ne sera pas posée, comme on dit au tribunal. Et puis, un jour, le couvercle saute. En quelques semaines, quelques mois au plus, il est pris acte dans les esprits, dans les comportements et éventuellement dans la loi, des changements déjà largement intervenus dans la vie quotidienne. Le problème nié l'avant-veille, sciemment ignoré la veille, se trouve soudain reconnu, discuté, résolu même espère-t-on. Le calme revient jusqu'à ce que le prochain blocage provoque une nouvelle explosion.

2. Le processus que l'on vient de décrire schématiquement doit être examiné en tenant compte de diverses caractéristiques particulières de la situation française au cours des vingt dernières années.

D'abord, pour notre pays, le paysage extérieur a été plus profondément bouleversé qu'au cours des vingt, des cinquante, peut-être des cent années précédentes. La fin des combats en retraite menés outre-mer, la décolonisation et le repli sur l'hexagone, la force de dissuasion, la recherche d'un équilibre instable et souvent illusoire entre les deux superpuissances et leurs camps respectifs au nom de l'indépendance nationale, l'engagement hésitant puis de plus en plus marqué dans une union européenne qui ne cessait cependant de s'affaiblir au lieu de se renforcer, la crise enfin, ont transformé à plusieurs reprises l'environnement international.

A l'intérieur, le gaullisme s'est affadi et peu à peu dissous jusqu'à cet étrange régime de transition et d'attente où nous sommes aujourd'hui. A noter que les secousses subies par la société n'ont pas toujours concordé avec les remous de la vie politique. Ainsi mai 1968,

fête plus que révolution, a constitué une rupture sans grand lien, du moins immédiat, avec les événements politiques de 1969.

Dans le même temps surtout, la vie matérielle et quotidienne des Français, pour les mêmes raisons mais souvent davantage qu'ailleurs, a connu des changements plus profonds encore. Le progrès technique a multiplié les machines qui allègent la peine de l'homme et de la femme, leur a donné de meilleures possibilités de se soigner, de se vêtir et de se nourrir, de mieux vivre en un mot. Il leur a offert la faculté de se déplacer plus vite et plus loin tandis qu'il leur apportait le monde à domicile par la télévision, l'un des grands totems, avec la voiture, de la vie d'aujourd'hui. Mais il a aussi saccagé parfois l'environnement sous prétexte de l'aménager, perturbé les équilibres naturels, resserré les mailles du filet où se débattent les citoyens, anonymes et solitaires. Il a posé autant de problèmes qu'il en a résolus et, exigeant trop de nos facultés d'adaptation, il a souvent substitué des troubles, des angoisses, des appétits nouveaux aux misères et aux injustices qu'il aidait à surmonter, sinon à faire disparaître.

Enfin les pouvoirs tant politiques que religieux, sociaux et moraux, ont été conduits par la marche des événements et par les mises en cause de plus en plus pressantes dont ils faisaient l'objet, à passer de la simple récupération plus ou moins tardive des courants réformistes ou des revendications modernistes à la prise en compte par avance de ces espérances et de ces exigences. Ils ont cherché, du moins dans certains cas, à devancer la protestation pour la désamorcer, à se prononcer et même à entrer en lice sans toujours attendre que les esprits soient suffisamment préparés à recevoir les changements qui n'étaient invoqués que par des minorités agissantes et souvent bruyantes. Fascinés par ces minorités, soucieux avant tout de n'être pas taxés de conservatisme, ils ont — essentiellement dans les huit dernières années — cédé promptement du terrain au risque parfois de voir se durcir les intransigeances et surgir, au lieu des profits qu'ils en escomptaient, de nouvelles requêtes plus difficiles, voire impossibles, à satisfaire. La façon de donner, on l'a dit souvent, vaut mieux que ce que l'on donne.

3. Allant ainsi trop vite et trop loin pour quelques réformes, ces pouvoirs ont négligé trop souvent de mettre l'opinion en état de les accepter tout en freinant de leur mieux pour les empêcher ou au moins différer, selon l'usage, d'autres transformations tout aussi graves et urgentes.

La législation de l'avortement, la majorité à 18 ans, quelques retouches de l'organisation sociale constituent un maigre bilan. Pour le reste, de bonnes paroles ont été abondamment dispensées, mais on en est resté là. C'est le cas, par exemple, pour l'évolution de la condition féminine, pour le sort fait aux travailleurs immigrés, pour la lutte contre l'alcoolisme et les accidents de la route. Parfois on a pris à grand fracas des mesures partielles en les baptisant réformes, bousculant à diverses reprises l'enseignement ou la justice, dispensant quelques aumônes aux vieillards ou aux familles, réglementant à tort et à travers sous prétexte de lutter contre la pornographie ou la drogue, sans qu'avancent d'un pouce les problèmes de fond posés dans ces divers domaines, au contraire même. Parfois aussi, pour la peine de mort notamment, les décisions prises se trouvent en complète contradiction avec les intentions proclamées, voire les promesses solennellement proférées. Parfois encore, l'étude d'une réforme, annoncée à son de trompes et abondamment commentée, a dispensé de procéder à cette réforme elle-même, pour l'entreprise en particulier.

Bref les pouvoirs sont apparus désorientés et inquiets, mais il faut être indulgent à leur égard, car on comprend un désarroi que chacun de nous parfois ressent dans sa vie privée. Aussi ont-ils plutôt, en définitive, compliqué et aggravé l'acceptation et la mise en œuvre des très rapides et importants changements intervenus dans la société française qu'ils ne les ont canalisés et facilités.

Parmi ces changements, les plus frappants et spectaculaires concernent à la fois les mœurs et les relations interpersonnelles : répugnance envers le mariage, envers le travail, mépris des critères traditionnels de la réussite, mise en question du rôle dominant de l'argent, refus de la solidarité, des contraintes et parfois du progrès, aspiration à une « autre vie », recherche d'un bonheur introuvable parce que mythifié... Le grand échec réside dans la transformation, promise à dix reprises avec cent recettes magiques, du système du salariat et de l'organisation sociale du travail. Et c'est sans doute aussi sur ce point précis que porteront de façon croissante dans les années qui viennent les exigences et les aspirations les plus fortes, sur ce point que le régime sera jugé.

DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN (26 AOUT 1789)

Les représentants du peuple français, constitués en *Assemblée Nationale*, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les Droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du Pouvoir législatif et ceux du Pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. — En conséquence, l'*Assemblée Nationale* reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Etre suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen.

Article Premier. — Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Art. 2. — Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

Art. 3. — Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Art. 4. — La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

Art. 5. — La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Art. 6. — La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Art. 7. — Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la Loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

Art. 8. — La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

Art. 9. — Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la Loi.

Art. 10. — Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.

Art. 11. — La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

Art. 12. — La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Art. 13. — Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14. — Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. — La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Art. 16. — Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution.

Art. 17. — La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DU 7 OCTOBRE 1946

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :

La Loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.

Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.

Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.

La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre

dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.

L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.

Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

Le Gouvernement de la République, conformément à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, a proposé.

Le Peuple français a adopté.

Le Président de la République promulgue la loi constitutionnelle dont la teneur suit :

Préambule

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 (1).

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

Article Premier. — La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté.

La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent.

(1) Ces deux textes, qui font *partie intégrante* de la Constitution de 1958.

TITRE PREMIER

De la souveraineté

Art. 2. — La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la *Marseillaise*.

La devise de la République est : « Liberté, Egalité, Fraternité. »

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Art. 3. — La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

Art. 4. — Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

TITRE II

Le Président de la République

Art. 5. — Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités.

Art. 6. (1). — Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct.

(1) Texte de l'article 1er de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 (voir p. 426).
Ancien article 6 :

Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des territoires d'outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux.

(Voir suite de la note 1, p. 157.)

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

Art. 7 (1). — Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas absolue au premier tour, il est procédé, le deuxième dimanche suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

(Suite de la note 1 de la page 156.)

Ces représentants sont :

— *le maire pour les communes de moins de 1 000 habitants ;*
— *le maire et le premier adjoint pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants ;*
— *le maire, le premier adjoint et un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 2 001 à 2 500 habitants ;*
— *le maire et les deux premiers adjoints pour les communes de 2 501 à 3 000 habitants ;*
— *le maire, les deux premiers adjoints et trois conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 3 001 à 6 000 habitants ;*
— *le maire, les deux premiers adjoints et six conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 6 001 à 9 000 habitants ;*
— *tous les conseillers municipaux pour les communes de plus de 9 000 habitants ;*
— *en outre, pour les communes de plus de 30 000 habitants, des délégués désignés par le conseil municipal à raison de un pour 1 000 habitants en sus de 30 000.*

Dans les territoires d'outre-mer de la République, font aussi partie du collège électoral es représentants élus des conseils des collectivités administratives dans les conditions déterminées par une loi organique.

La participation des Etats membres de la Communauté au collège électoral du Président de la République est fixée par accord entre la République et les Etats membres de la Communauté.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

(1) Texte de l'article 2 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 (voir p. 426).

Ancien article 7 :

L'élection du Président de la République a lieu à la majorité absolue au premier tour. Si celle-ci n'est pas obtenue, le Président de la République est élu au second tour à la majorité relative.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et cinquante jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et cinquante jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection (1).

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection (1).

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour (1).

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus (1).

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur (1).

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence

(1) Les dispositions imprimées en italiques ont été ajoutées par la loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 (*J.O.* du 19 juin 1976).

de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

Art. 8. — Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Art. 9. — Le Président de la République préside le Conseil des Ministres.

Art. 10. — Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

Art. 11. — Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent.

Art. 12. — Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus tard après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

Art. 13. — Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'Honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des Ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des Ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Art. 14. — Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

Art. 15. — Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale.

Art. 16. — Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Art. 17. — Le Président de la République a le droit de faire grâce.

Art. 18. — Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet.

Art. 19. — Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

TITRE III

Le Gouvernement

Art. 20. — Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Art. 21. — Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Art. 22. — Les actes du Premier Ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Art. 23. — Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

TITRE IV

Le Parlement

Art. 24. — Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

Art. 25. — Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues

les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient.

Art. 26. — Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

Art. 27. — Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

Art. 28. — Le parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.

La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours.

Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit (1).

Art. 29. — Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

(1) Les trois derniers alinéas de cet article résultent de la loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 (*Journal officiel* du 30 décembre 1963).

Ancien article 28 :

La première session commence le premier mardi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre.

La seconde session s'ouvre le dernier mardi d'avril ; sa durée ne peut excéder trois mois.

Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Art. 30. — Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

Art. 31. — Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

Art. 32. — Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

Art. 33. — Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel.*

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier Ministre ou d'un dixième de ses membres.

TITRE V

Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

Art. 34. — La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

— les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

— la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

— la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

— l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

— le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;

— la création de catégories d'établissements publics ;

— les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;

— les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux

— de l'organisation générale de la Défense nationale ;
— de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
— de l'enseignement ;
— du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
— du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Art. 35. — La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Art. 36. — 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. 37. — Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Art. 38. — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Art. 39. — L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

Art. 40. — Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Art. 41. — S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

Art. 42. — La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis.

Art. 43. — Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.

Art. 44. — Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Art. 45. — Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré

l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Art. 46. — Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère des lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Art. 47. — Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande

d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Art. 48. — L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Art. 49. — 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'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous.

Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Art. 50. — 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.

Art. 51. — La clôture des sessions ordinaires ou extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49.

TITRE VI

Des traités et accords internationaux

Art. 52. — Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à la ratification.

Art. 53. — Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Art. 54. — Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre ou par le Président de l'une ou l'autre assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Art. 55. — Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

TITRE VII

Le Conseil constitutionnel

Art. 56. — Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le Président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

Art. 57. — Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

Art. 58. — Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

Art. 59. — Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

Art. 60. — Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats.

Art. 61. — Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs (1).

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Art. 62. — Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Art. 63. — Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui, et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

TITRE VIII

De l'autorité judiciaire

Art. 64. — Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

(1) Alinéa modifié par la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 (*J.O.* du 30 octobre 1974).

Ancien alinéa : « Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre ou le président de l'une ou l'autre assemblée. »

Il est assisté par le Conseil supérieur de la Magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Art. 65. — Le Conseil supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la Justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

Le Conseil supérieur comprend en outre neuf membres désignés par le Président de la République dans les conditions fixées par une loi organique.

Le Conseil supérieur de la Magistrature fait des propositions pour les nominations de magistrats du siège à la Cour de Cassation et pour celles de premier président de Cour d'Appel. Il donne son avis dans les conditions fixées par la loi organique sur les propositions du ministre de la Justice relatives aux nominations des autres magistrats du siège. Il est consulté sur les grâces dans les conditions fixées par une loi organique.

Le Conseil supérieur de la Magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de Cassation.

Art. 66. — Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

TITRE IX

La Haute Cour de Justice

Art. 67. — Il est institué une Haute Cour de Justice.

Elle est composée de membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. Elle élit son président parmi ses membres.

Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.

Art. 68. — Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il 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 ; il est jugé par la Haute Cour de Justice.

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables

des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. La procédure définie ci-dessus leur est applicable ainsi qu'à leurs complices dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Dans les cas prévus au présent alinéa, la Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.

TITRE X

Le Conseil économique et social

Art. 69. — Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Art. 70. — Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République ou la Communauté. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

Art. 71. — La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

TITRE XI

Des collectivités territoriales

Art. 72. — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Art. 73. — Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.

Art. 74. — Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Art. 75. — Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

Art. 76. — Les territoires d'outre-mer peuvent garder leur statut au sein de la République.

S'ils en manifestent la volonté par délibération de leur assemblée territoriale prise dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 91, ils deviennent soit départements d'outre-mer de la République, soit, groupés ou non entre eux, Etats membres de la Communauté.

TITRE XII

De la Communauté

Art. 77. — Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les Etats jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires.

Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté.

Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs.

Art. 78. — Le domaine de la compétence de la Communauté comprend la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières stratégiques.

Il comprend en outre, sauf accord particulier, le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications.

Des accords particuliers peuvent créer d'autres compétences communes ou régler tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres.

Art. 79. — Les Etats membres bénéficient des dispositions de l'article 77 dès qu'ils ont exercé le choix prévu à l'article 76.

Jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures nécessaires à l'application du présent titre, les questions de compétence commune sont réglées par la République.

Art. 80. — Le Président de la République préside et représente la Communauté.

Celle-ci a pour organes un Conseil exécutif, un Sénat et une Cour arbitrale.

Art. 81. — Les Etats membres de la Communauté participent à l'élection du Président dans les conditions prévues à l'article 6.

Le Président de la République, en sa qualité de Président de la Communauté, est représenté dans chaque Etat de la Communauté.

Art. 82. — Le Conseil exécutif de la Communauté est présidé par le Président de la Communauté. Il est constitué par le Premier Ministre de la République, les chefs du Gouvernement de chacun des Etats membres de la Communauté et par les ministres chargés, pour la Communauté, des affaires communes.

Le Conseil exécutif organise la coopération des membres de la Communauté sur le plan gouvernemental et administratif.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif sont fixés par une loi organique.

Art. 83. — Le Sénat de la Communauté est composé de délégués que le Parlement de la République et les assemblées législatives des autres membres de la Communauté choisissent en leur sein. Le nombre de délégués de chaque Etat tient compte de sa population et des responsabilités qu'il assume dans la Communauté.

Il tient deux sessions annuelles qui sont ouvertes et closes par le Président de la Communauté et ne peuvent excéder chacune un mois.

Saisi par le Président de la Communauté, il délibère sur la politique économique et financière commune avant le vote des lois prises en la matière par le Parlement de la République et, le cas échéant, par les assemblées législatives des autres membres de la Communauté.

Le Sénat de la Communauté examine les actes et les traités ou accords internationaux visés aux articles 35 et 53 et qui engagent la Communauté.

Il prend des décisions exécutoires dans les domaines où il a reçu délégation des assemblées législatives des membres de la Communauté. Ces décisions sont promulguées dans la même forme que la loi sur le territoire de chacun des Etats intéressés.

Une loi organique arrête sa composition et fixe ses règles de fonctionnement.

Art. 84. — Une Cour arbitrale de la Communauté statue sur les litiges survenus entre les membres de la Communauté.

Sa composition et sa compétence sont fixées par une loi organique.

Art. 85. — Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté.

Les dispositions du présent titre peuvent être également révisées par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté ; les dispositions nouvelles sont mises en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat (1).

Art. 86. — La transformation du statut d'un Etat membre de la Communauté peut être demandée soit par la République, soit par une résolution de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé confirmée par un référendum local dont l'organisation et le contrôle sont assurés par les institutions de la Communauté. Les modalités de cette transformation sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République et l'assemblée législative intéressée.

Dans les mêmes conditions, un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté.

Un Etat membre de la Communauté peut également, par voie d'accords, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté (1).

Un Etat indépendant non membre de la Communauté peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant (1).

La situation de ces Etats au sein de la Communauté est déterminée par les accords conclus à cet effet, notamment les accords visés aux alinéas précédents ainsi que, le cas échéant, les accords prévus au deuxième alinéa de l'article 85 (1).

Art. 87. — Les accords particuliers conclus pour l'application du présent titre sont approuvés par le Parlement de la République et l'assemblée législative intéressée.

(1) Alinéa ajouté par la loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 (*J.O.* du 8 juin 1960).

TITRE XIII

Des accords d'association

Art. 88. — La République ou la Communauté peut conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

TITRE XIV

De la révision

Art. 89. — L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

TITRE XV

Dispositions transitoires

Art. 90. — La session ordinaire du Parlement est suspendue. Le mandat des membres de l'Assemblée nationale en fonctions viendra à expiration le jour de la réunion de l'Assemblée élue en vertu de la présente Constitution.

Le Gouvernement, jusqu'à cette réunion, a seul autorité pour convoquer le Parlement.

Le mandat des membres de l'Assemblée de l'Union française viendra à expiration en même temps que le mandat des membres de l'Assemblée nationale actuellement en fonctions.

Art. 91. — Les institutions de la République prévues par la présente Constitution seront mises en place dans le délai de quatre mois à compter de sa promulgation.

Ce délai est porté à six mois pour les institutions de la Communauté.

Les pouvoirs du Président de la République en fonctions ne viendront à expiration que lors de la proclamation des résultats de l'élection prévue par les articles 6 et 7 de la présente Constitution.

Les Etats membres de la Communauté participeront à cette première élection dans les conditions découlant de leur statut à la date de la promulgation de la Constitution.

Les autorités établies continueront d'exercer leurs fonctions dans ces Etats conformément aux lois et règlements applicables au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution jusqu'à la mise en place des autorités prévues par leur nouveau régime.

Jusqu'à sa constitution définitive, le Sénat est formé par les membres en fonctions du Conseil de la République. Les lois organiques qui régleront la constitution définitive du Sénat devront intervenir avant le 31 juillet 1959.

Les attributions conférées au Conseil constitutionnel par les articles 58 et 59 de la Constitution seront exercées, jusqu'à la mise en place de ce Conseil, par une Commission composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du premier président de la Cour de Cassation et du premier président de la Cour des Comptes.

Les peuples des Etats membres de la Communauté continuent à être représentés au Parlement jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures nécessaires à l'application du titre XII.

Art. 92. — Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnance ayant force de loi.

Pendant le délai prévu à l'alinéa premier de l'article 91, le Gouvernement est autorisé à fixer par ordonnances ayant force de loi et prises en la même forme le régime électoral des assemblées prévues par la Constitution.

Pendant le même délai et dans les mêmes conditions, le Gouvernement pourra également prendre en toutes matières les mesures qu'il jugera nécessaires à la vie de la Nation, à la protection des citoyens ou à la sauvegarde des libertés.

La présente loi sera exécutée comme Constitution de la République et de la Communauté.

Fait à Paris, le 4 octobre 1958.

JEAN GICQUEL

1981... repères et documents

SOMMAIRE

1. *Chronologie du 26 avril au 20 novembre 1981.*
2. *Les engagements du candidat François Mitterrand sur les institutions et les libertés* (*Manifeste du PS de Créteil du 24 janvier 1981* : 110 propositions pour la France).
3. *Les résultats de l'élection présidentielle.*
4. *La composition des deux gouvernements Pierre Mauroy.*
5. *La mise en œuvre de* la nouvelle citoyenneté : *un état des libertés publiques.*
6. *Les résultats des élections législatives.*
7. *La composition socioprofessionnelle de l'Assemblée nationale* (Bulletin Quotidien, *20-7-1981*).

Jean GICQUEL. — **Points and documents.**

1. Chronology from April 26 to November 20, 1981.
2. The undertakings of candidate François Mitterrand concerning institutions and liberties. The Creteil manifesto of the Socialist Party of January 24, 1981 : *110 proposals for France.*
3. The results of the presidential election.
4. The composition of the two Pierre Mauroy governments.
5. Putting into application the « new citizenship » : a schedule of public liberties.
6. The results of the legislative elections.
7. The social-professional background of the national assembly *(Daily bulletin July 20, 1981).*

1. *Chronologie du 26 avril au 20 novembre 1981*

26 avr.	Premier tour de l'élection présidentielle.
10 mai	Election de M. François Mitterrand à la présidence de la République.
13 —	Démission du troisième gouvernement Barre, chargé de l'expédition des affaires courantes.
15 —	Proclamation par le Conseil constitutionnel de l'élection de M. François Mitterrand.
19 —	Message d'adieu, à la télévision, de M. V. Giscard d'Estaing.
20 —	Dernier conseil des ministres présidé par M. V. Giscard d'Estaing.
21 —	Début du septennat de M. François Mitterrand. Cérémonies d'installation du nouveau Président de la République. Décret de nomination de M. Pierre Mauroy comme Premier ministre. V. Giscard d'Estaing membre de droit et à vie du Conseil constitutionnel.
22 —	Décret de nomination des membres du premier gouvernement Pierre Mauroy. Décret de dissolution de l'Assemblée nationale.
27 —	Premier conseil des ministres du septennat.
11 juin	Décision *François Delmas* du Conseil constitutionnel relative aux dates de convocation des collèges électoraux pour le renouvellement de l'Assemblée nationale (*JO*, p. 1725).
14 —	Premier tour des élections législatives.
21 —	Second tour des élections législatives : la victoire *historique* du PS.
22 —	Démission du premier gouvernement Pierre Mauroy. Décret de nomination de M. Pierre Mauroy comme Premier ministre.
23 —	Décret de nomination des membres du second gouvernement Pierre Mauroy dans lequel figurent quatre ministres communistes.
1er juill.	Entretien du Président de la République au journal *Le Monde*.
2 —	Réunion de plein droit de l'Assemblée nationale (début de la VIIe législature) présidée par le doyen d'âge, M. Marcel Dassault (RPR). Election de M. Louis Mermaz (PS) à la présidence de l'Assemblée nationale.
8 —	Message du Président de la République au Parlement. Déclaration et engagement de responsabilité du Gouvernement sur sa politique générale.

9 — Approbation de la déclaration de politique générale par l'Assemblée nationale (302 voix contre 147).
16 — Clôture de la session de plein droit.
17 — Ouverture de la première session extraordinaire du Parlement sur convocation du Premier ministre.
19 — Election sénatoriale partielle (Vienne).
26 — Election sénatoriale partielle (Haute-Marne).
2 août Clôture de la session extraordinaire.
26 — Adoption en conseil des ministres du programme gouvernemental.
8 sept. Ouverture de la deuxième session extraordinaire du Parlement sur convocation du Premier ministre.
15 — Discussion et rejet à l'Assemblée nationale d'une motion de censure déposée par le RPR contre la politique générale du Gouvernement.
20 — Elections sénatoriales partielles (Morbihan et Saint-Pierre-et-Miquelon).
24 — Première conférence de presse du Président de la République.
Création à l'Assemblée nationale de deux commissions spéciales chargées d'examiner les projets de loi relatifs aux nationalisations (*JO*, p. 2611).
27 — Elections sénatoriales partielles (Creuse, Puy-de-Dome, Bas-Rhin et Var).
1er oct. Clôture de la deuxième session extraordinaire du Parlement.
Modification par le Sénat de sa délégation aux commissions mixtes paritaires (*JO*, p. 2703).
2 — Ouverture de la première session ordinaire pour 1981-1982.
6 — Création à l'Assemblée nationale d'une commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées (*AN*, p. 1490).
6-7 — Engagement par le Gouvernement de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur son programme d'indépendance énergétique.
12 — Discussion et rejet à l'Assemblée nationale d'une motion de censure déposée par l'UDF contre la politique économique du Gouvernement.
20 — Mise en cause à l'Assemblée nationale, par M. Berson (PS) du président du Conseil constitutionnel (*AN*, p. 2235).
23-25 — Congrès du Parti socialiste à Valence ; lecture d'un message de M. François Mitterrand et élection au comité directeur du secrétaire général de la présidence de la République, M. Pierre Bérégovoy ; réélection de M. Lionel Jospin comme premier secrétaire.

26 — Adoption en première lecture du projet de loi de nationalisation (déclaré *urgent* par le Gouvernement le 14-10) après examen de plus de 1 400 amendements et environ cent vingt heures de débat effectif.

30-31 — Décisions du Conseil constitutionnel relatives aux radios privées locales (n° 81-129 DC, conformité à l'exception de la disposition portant sur les TOM) et à la loi portant abrogation de la loi « Sauvage » en matière universitaire (n° 81-130 DC, conformité) (*JO*, p. 2997).

4 nov. Déclaration du Président de la République en conseil des ministres rappelant l'inopportunité d'attaques contre les membres du Conseil constitutionnel qui, soumis à l'obligation de réserve, ne peuvent assurer leur défense par eux-mêmes.

18 — Délibération du conseil des ministres annonçant l'intention du Gouvernement de demander au Parlement l'adoption d'une loi d'habilitation relative à la nouvelle politique économique et socialc.

2. *Les engagements du candidat François Mitterrand sur les institutions et les libertés*

Nous avons rassemblé ici, dans cette deuxième partie de notre manifeste, les principales propositions, tirées de l'inventaire des quelque trois cent cinquante mesures arrêtées par le Parti socialiste dans son projet de janvier 1980 et dans les textes qui ont suivi (propositions de loi, décisions du comité directeur et du bureau exécutif). Certaines de ces propositions ont déjà été énoncées dans l'exposé général qui précède. Nous les avons reprises cependant afin de procurer à l'opinion un document récapitulatif aussi complet que possible.

Le manifeste esquisse le programme de gouvernement qu'il appartiendra de mettre au point lors des élections législatives qui suivront la dissolution de l'Assemblée nationale dans le cas de l'élection de notre candidat.

Il sera ensuite de la responsabilité du nouveau Gouvernement d'engager avec l'ensemble des partenaires sociaux une négociation en vue de fixer le calendrier et les modalités de la politique sociale à mettre en œuvre. De son côté, le Parlement, restauré dans la plénitude de ses droits constitutionnels, aura à traduire dans la loi les nouveaux droits et libertés, que revendique le Manifeste socialiste pour les citoyens et les collectivités.

. . . . . .

III - La liberté : des femmes et des hommes responsables

La démocratie respectée

45. Le mandat présidentiel sera ramené à cinq ans renouvelable une fois, ou limité à 7 ans sans possibilité d'être renouvelé.

46. Le Parlement retrouvera ses droits constitutionnels. Le recours à l'usage du vote bloqué sera limité.

47. La représentation proportionnelle sera instituée pour les élections à l'Assemblée nationale, aux assemblées régionales et aux conseils municipaux pour les communes de 9 000 habitants et plus. Chaque liste comportera au moins 30 % de femmes.

48. La représentation parlementaire des Français de l'étranger, comprenant non seulement des sénateurs mais aussi des députés, sera assurée selon des procédures qui en garantiront le caractère démocratique.

49. La vie publique sera moralisée : déclarations des revenus et du patrimoine des candidats aux fonctions de Président de la République, de député et de sénateur ainsi que des ministres en exercice, avant et après expiration de leurs mandats.

50. La justice sera appelée à faire toute la lumière sur les affaires dans lesquelles ont été mises en cause des personnalités publiques.

Une justice indépendante

51. L'indépendance des magistrats sera assurée par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

52. Abrogation des procédures d'exception (Cour de Sûreté, tribunaux militaires en temps de paix), de la loi anti-casseurs et de la loi Peyrefitte. Le principe fondamental de présomption d'innocence sera réaffirmé.

53. Abrogation de la peine de mort.

Des contre-pouvoirs organisés ; un Etat décentralisé

54. La décentralisation de l'Etat sera prioritaire. Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif assuré par le président et le bureau. La Corse recevra un statut particulier. Un département du pays Basque sera créé. La fonction d'autorité des préfcts sur l'administration des collectivités locales sera supprimée. L'exécutif du département sera confié au président et au bureau du conseil général. La réforme des finances locales sera aussitôt entreprise. La tutelle de l'Etat sur les décisions des collectivités locales sera supprimée.

55. Le secret administratif sera limité et l'administration contrainte à motiver ses actes et à exécuter les décisions de justice.

56. La promotion des identités régionales sera encouragée, les langues et cultures minoritaires respectées et enseignées.

57. Les communes, départements, régions bénéficieront pour assumer leurs responsabilités d'une réelle répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Celles-ci auront notamment la responsabilité des décisions en matière de cadre de vie : développement prioritaire des transports en commun, aménagement des rues, services sociaux, espaces verts. Elles

susciteront le développement de la vie associative, contribuant ainsi à l'animation de la ville, au rayonnement de ses activités, à l'affirmation de sa personnalité.

58. Pour les peuples de l'outremer français qui réclament un véritable changement, ouverture d'une ère de concertation et de dialogue à partir de la reconnaissance de leur identité et de leurs droits à réaliser leurs aspirations. Entre autres, dans les départements d'outremer, institution d'un conseil départemental, élu à la proportionnelle et responsable de la vie locale de chaque département avec consultation obligatoire avant tout accord international touchant à la région du monde où ils se trouvent. La loi déposée à ce sujet par le groupe parlementaire socialiste sera soumise au Parlement dès la prochaine session de la législature.

59. Le projet de loi sur la vie associative sera également soumis au vote du Parlement dès la prochaine session. L'élu social aura un statut reconnu. Les associations d'usagers du cadre de vie verront leurs droits largement accrus et des moyens matériels mis à leur disposition.

La démocratie économique
Des droits nouveaux
pour les travailleurs

60. Le comité d'entreprise disposera de toutes les informations nécessaires sur la marche de l'entreprise. Pour l'embauche, le licenciement, l'organisation du travail, le plan de formation, les nouvelles techniques de production, il pourra exercer un droit de veto avec recours devant une nouvelle juridiction du travail.

61. Le comité d'hygiène et de sécurité aura le pouvoir d'arrêter un atelier ou un chantier pour raisons de sécurité.

62. La gestion du secteur public sera largement décentralisée. Les instances de direction des entreprises seront, soit tripartites (collectivités publiques, travailleurs, usagers), soit formées par la coexistence d'un conseil de gestion élu par les travailleurs et d'un conseil de surveillance. Les représentants des travailleurs seront élus directement à la proportionnelle et à la plus forte moyenne. Des conseils d'unité et d'atelier élus par les travailleurs seront instaurés.

Un secteur d'économie sociale, fondé sur la coopération et la mutualité, expérimentera des formes nouvelles d'organisation des travailleurs.

63. La participation effective des cadres (I.T.C.) sera assurée et leur rôle reconnu au sein des organismes représentatifs de l'ensemble des salariés : comités d'entreprises, comités de groupes et de holdings dans les entreprises de droit privé, conseils d'administration tripartites, conseils d'unité ou d'atelier dans le secteur public.

Des droits égaux pour les femmes

64. L'égalité des chances devant l'emploi sera garantie par une réelle mixité de toutes les filières de formation professionnelle (quotas minima).

Les crédits seront affectés à la formation continue en fonction du nombre et du sexe des salariés de l'entreprise dans chaque catégorie. La loi supprimera la notion de « motif légitime » invoquée pour

refuser à une femme l'accès à un emploi.

65. L'égalité de rémunération entre hommes et femmes sera garantie — et appliquée — au terme d'une négociation des conventions collectives dans chaque branche professionnelle.

66. Le statut de travailleuses à part entière sera reconnu aux conjointes d'agriculteurs, de commerçants et d'artisans, actuellement considérées comme sans profession.

Le droit d'être elle-même pour la jeunesse

74. Les jeunes seront éligibles dès dix-huit ans pour les élections politiques et dès seize ans pour les élections professionnelles.

75. La liberté de réunion dans tous les établissements scolaires sera garantie pour les parents d'élèves, ainsi que pour les élèves dans les lycées et les LEP.

Les délégués de classe participeront aux conseils de classe et à la gestion des foyers socio-éducatifs sans que leurs droits puissent subir de restrictions.

76. Les appelés au service national auront la liberté de réunion et d'association. L'objection de conscience sera respectée selon les termes de la loi.

77. L'enseignement technique sous toutes ses formes recevra les moyens nécessaires en personnel et en matériel afin qu'aucun jeune, fille ou garçon, n'arrive dans le monde du travail sans qualification professionnelle.

78. La vignette moto sera supprimée.

De nouveaux droits pour les immigrés

79. Les discriminations frappant les travailleurs immigrés seront supprimées. Les refus de délivrance de cartes de séjour devront être motivés.

80. L'égalité des droits des travailleurs immigrés avec les nationaux sera assurée (travail, protection sociale, aide sociale, chômage, formation continue). Droit de vote aux élections municipales après cinq ans de présence sur le territoire français. Le droit d'association leur sera reconnu.

81. Le plan fixera le nombre annuel de travailleurs étrangers admis en France. L'Office national d'immigration sera démocratisé. La lutte contre les trafics clandestins sera renforcée.

Une société solidaire

82. Le droit à la retraite à taux plein sera ouvert aux hommes à partir de soixante ans et aux femmes à partir de cinquante-cinq ans. Les retraités auront le droit de siéger dans les instances de la sécurité sociale et les caisses de retraite.

. . . . . .

Droit au logement pour tous

88. Une politique de l'habitat social visera à mettre à la disposition des ménages des logements suffisamment grands et assortis des services à proximité (crèches, haltes-garderies, transports collectifs). Des dispositions particulières seront prises pour favoriser aussi le logement des jeunes (construction des F 1 et F 2).

89. Réforme des instruments de l'intervention publique. Maîtrise du

sol urbain par les collectivités locales grâce à l'instauration d'un impôt déclaratif foncier, d'un droit de préemption et de prêts bonifiés par l'Etat.

Une éducation de qualité

90. Un grand service public, unifié et laïque de l'éducation nationale sera constitué. Sa mise en place sera négociée sans spoliation ni monopole. Les contrats d'association d'établissements privés, conclus par les municipalités, seront respectés. Des conseils de gestion démocratiques seront créés aux différents niveaux.

91. L'école sera ouverte sur le monde. La pédagogie sera renouvelée pour favoriser l'expression sous toutes ses formes ainsi que l'épanouissement physique. L'enseignement de l'histoire et de la philosophie sera développé. Quel que soit le niveau d'étude, chacun devra disposer en fin de scolarité d'une formation générale et d'une formation professionnelle. Les classes comprendront vingt-cinq élèves au maximum.

92. La loi Seguin-Rufenacht sur la composition des conseils d'université et d'UER sera abrogée ainsi que les décrets modifiant la carte universitaire.

93. Chaque travailleur disposera d'un crédit de formation de deux ans qu'il pourra utiliser tout au long de sa vie active. La gestion de l'éducation continue sera tripartite.

Une information libre et pluraliste

94. La télévision et la radio seront décentralisées et pluralistes.

Les radios locales pourront librement s'implanter dans le cadre du service public. Leur cahier des charges sera établi par les collectivités locales. Sera créé un conseil national de l'audiovisuel où les représentants de l'Etat seront minoritaires. La création sera encouragée. Les droits des « cibistes » seront pleinement reconnus.

95. Les ordonnances de 1944 sur la presse seront appliquées. Les dispositions assurant l'indépendance des journalistes et des journaux face aux pressions du pouvoir, des groupes privés et des annonceurs seront prises. L'indépendance de l'AFP vis-à-vis de l'Etat sera garantie.

96. Toute censure de l'information, y compris dans les casernes et les prisons, sera abolie.

3. *Les résultats de l'élection présidentielle*

I : *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	29 038 117
Majorité absolue	14 519 059

Candidats	Nombre de voix obtenues	Suffrages exprimés %	Inscrits %
Giscard d'Estaing	8 222 432	28,31	22,58
Mitterrand	7 505 960	25,84	20,62
Chirac	5 225 848	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	642 847	2,21	1,76
Debré	481 821	1,65	1,32
Garaud	386 623	1,33	1,06
Bouchardeau	321 353	1,10	0,88

II : *Second tour*

Inscrits	36 398 762
Votants	31 249 552 (85,86 %)
Abstentions	5 149 210 (14,13 –)
Blancs ou nuls	898 984 (2,43 –)
Suffrages exprimés	30 350 568

Candidats	Nombre de voix obtenues	Suffrages exprimés %	Inscrits %
Mitterrand	15 708 262	51,75	43,18
Giscard d'Estaing	14 642 306	48,24	40,24

4. *La composition des deux Gouvernements Pierre Mauroy*

I : *Premier Gouvernement Mauroy (21 mai 1981 - 22 juin 1981)*

PREMIER MINISTRE	Pierre MAUROY (PS)
MINISTRES D'ÉTAT	
ministre de l'intérieur et de la décentralisation	Gaston DEFFERRE (PS)
ministre de la solidarité nationale	Nicole QUESTIAUX (PS)
ministre du commerce extérieur	Michel JOBERT (Mouv. dém.)
ministre du plan et de l'aménagement du territoire	Michel ROCARD (PS)
ministre de la recherche et de la technologie	Jean-Pierre CHEVÈNEMENT (PS)
MINISTRES DÉLÉGUÉS AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	
ministre des droits de la femme	Yvette ROUDY (PS)
ministre des relations avec le Parlement	André LABARRÈRE (PS)
MINISTRES ET MINISTRES DÉLÉGUÉS	
garde des sceaux, ministre de la justice	Maurice FAURE (MRG)
ministre des relations extérieures	Claude CHEYSSON (PS)
ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes	André CHANDERNAGOR (PS)
ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement	Jean-Pierre COT (PS)
ministre de la défense	Charles HERNU (PS)
ministre de l'économie et des finances	Jacques DELORS (PS)
ministre délégué auprès du ministre de l'économie, chargé du budget	Laurent FABIUS (PS)
ministre de l'éducation nationale	Alain SAVARY (PS)
ministre de l'agriculture	Edith CRESSON (PS)
ministre de l'industrie	Pierre JOXE (PS)
ministre du commerce et de l'artisanat	André DELELIS (PS)
ministre du travail	Jean AUROUX (PS)
ministre de l'équipement et des transports	Louis MERMAZ (PS)
ministre de la santé	Edmond HERVÉ (PS)
ministre du temps libre	André HENRY (PS)
ministre déléguée auprès du ministre du temps libre, chargée de la jeunesse et des sports	Edwige AVICE (PS)
ministre de la culture	Jack LANG (PS)
ministre de la communication	Georges FILLIOUD (PS)
ministre du logement	Roger QUILLIOT (PS)
ministre de l'environnement	Michel CRÉPEAU (MRG)
ministre de la mer	Louis LE PENSEC (PS)
ministre des PTT	Louis MEXANDEAU (PS)
ministre des anciens combattants	Jean LAURAIN (PS)
SECRÉTAIRES D'ÉTAT AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE	
	Jean LE GARREC (PS)
fonction publique et réformes administratives	Catherine LALUMIÈRE (PS)
rapatriés	Raymond COURRIÈRE (PS)

SECRÉTAIRES D'ÉTAT
AUPRÈS D'UN MINISTRE

intérieur et décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer	Henri EMMANUELLI (PS)
solidarité nationale, chargé de la sécurité sociale	François AUTAIN (PS)
solidarité nationale, chargé des personnes âgées	Joseph FRANCESCHI (PS)
solidarité nationale, chargée de la famille	Georgina DUFOIX (PS)
éducation nationale, chargé de la formation professionnelle	Marcel DEBARGE (PS)
agriculture	André CELLARD (PS)
industrie, chargé de l'énergie	Georges LEMOINE (PS)
environnement	Alain BOMBARD (PS)
temps libre, chargé du tourisme	François ABADIE (PS)

II : *Second Gouvernement Mauroy (22 juin 1981...)*

PREMIER MINISTRE	Pierre MAUROY (PS)
MINISTRES D'ÉTAT	
ministre de l'intérieur et de la décentralisation	Gaston DEFFERRE (PS)
ministre du commerce extérieur	Michel JOBERT (Mouv. dém.)
ministre des transports	Charles FITERMAN (PC)
ministre du plan et de l'aménagement du territoire	Michel ROCARD (PS)
ministre de la recherche et de la technologie	Jean-Pierre CHEVÈNEMENT (PS)
MINISTRES ET MINISTRES DÉLÉGUÉS	
ministre de la solidarité nationale	Nicole QUESTIAUX (PS)
délégués auprès du Premier ministre :	
— ministre des droits de la femme	Yvette ROUDY (PS)
— ministre des relations avec le Parlement	André LABARRÈRE (PS)
— ministre de la fonction publique et des réformes administratives	Anicet LE PORS (PC)
garde des sceaux, ministre de la justice	Robert BADINTER (PS)
ministre des relations extérieures	Claude CHEYSSON (PS)
ministres délégués auprès du ministre des relations extérieures :	
— chargé des affaires européennes	André CHANDERNAGOR (PS)
— chargé de la coopération et du développement	Jean-Pierre COT (PS)
ministre de la défense	Charles HERNU (PS)
ministre de l'économie et des finances	Jacques DELORS (PS)
ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	Laurent FABIUS (PS)
ministre de l'éducation nationale	Alain SAVARY (PS)
ministre de l'agriculture	Edith CRESSON (PS)
ministre de l'industrie	Pierre DREYFUS (PS)
ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, chargé de l'énergie	Edmond HERVÉ (PS)
ministre du commerce et de l'artisanat	André DELELIS (PS)
ministre de la culture	Jack LANG (PS)
ministre du travail	Jean AUROUX (PS)
ministre de la santé	Jack RALITE (PC)
ministre du temps libre	André HENRY (PS)
ministre déléguée auprès du ministre du temps libre, chargée de la jeunesse et des sports	Edwige AVICE (PS)

ministre de l'urbanisme et du logement	Roger QUILLIOT (PS)
ministre de l'environnement	Michel CRÉPEAU (MRG)
ministre de la mer	Louis LE PENSEC (PS)
ministre de la communication	Georges FILLIOUD (PS)
ministre des PTT	Louis MEXANDEAU (PS)
ministre des anciens combattants	Jean LAURAIN (PS)
ministre de la consommation	Catherine LALUMIÈRE (PS)
ministre de la formation professionnelle	Marcel RIGOUT (PC)

SECRÉTAIRES D'ÉTAT
AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

chargé de l'extension du secteur public	Jean LE GARREC (PS)
chargé des rapatriés	Raymond COURRIÈRE (PS)

SECRÉTAIRES D'ÉTAT
AUPRÈS D'UN MINISTRE

intérieur et décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer	Henri EMMANUELLI (PS)
solidarité nationale, chargée de la famille	Georgina DUFOIX (PS)
solidarité nationale, chargé des personnes âgées	Joseph FRANCESCHI (PS)
solidarité nationale, chargé des immigrés	François AUTAIN (PS)
défense nationale	Georges LEMOINE (PS)
agriculture	André CELLARD (PS)
temps libre, chargé du tourisme	François ABADIE (MRG)

5. *La mise en œuvre de la « nouvelle citoyenneté » :* un état des libertés publiques

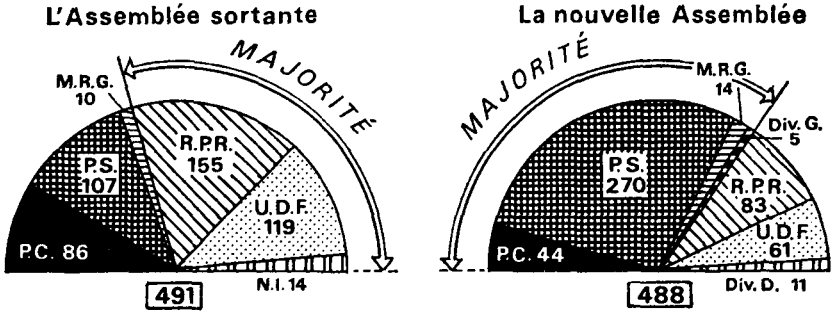
— Abolition de la peine de mort (loi 81.908 du 9-10, p. 2759).
— Amnistie (loi 81.736 du 4-8, p. 2138).
— Associations étrangères (loi 81.909 du 9-10, p. 2759).
— Droit d'entrée et de séjour des étrangers en France (loi 81.973 du 29-10, p. 2970).
— Grâce collective (décret du 13-7).
— Nationalisation de la sidérurgie (démocratie économique) (deuxième loi de finances rectificative pour 1981).
— Radio privées locales (loi 81.994 du 9-11, p. 3070).
— Recours individuel devant la commission européenne des droits de l'homme (décret 81917 du 9-10, p. 2783).
— Suppression de la cour de sûreté de l'Etat (loi 81.737 du 4-8, p. 2142).

En cours d'examen (au 20-11-1981) :

— Abrogation de la loi *anticasseurs* (proposition n° 351).
— Droits des locataires et des bailleurs (projet n° 483).
— Droits et libertés des collectivités locales (projet n° 105).
— Nationalisation de groupes industriels, bancaires et financiers (projet n° 384).

6. *Les résultats des élections législatives*

I : *Présentation*



Source : *Le Monde*, 23 juin 1981.

N.B. — Le premier tour a eu lieu le 21 juin à Wallis et Futuna et en Polynésie française.

Le deuxième tour s'est déroulé le 5 juillet pour la première circonscription de cette dernière (art. 2 de la loi du 29 décembre 1966).

II : *Totalisation des voix*

	1er tour 491 circonscriptions		2e tour 334 circonscriptions	
		%		%
Inscrits	36 342 827		25 816 589	
Votants	25 559 133	70,3	19 213 396	74,4
Suffrages exprimés	25 191 042	69,3	18 700 109	72,4
EXG	343 721	1,4	3 517	
COM	4 065 540	16,1	1 303 587	7
SOC	9 432 537	37,4	9 198 332	49,2
DVG	190 641	0,8	112 481	5,6
ECO	271 688	1,1		
RPR	5 249 670	20,8	4 191 482	22,4
UDF	4 829 329	19,2	3 481 849	18,6
DVD	712 494	2,8	408 861	2,2
EXD	90 422	0,4		

Source : Ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

III : *Totalisation des sièges*

Nuances	Sortants	Elus	Balance
COM	86	44 (9 %)	— 42
SOC	116	285 (58,1 -)	+ 169
DVG	2	5 (1 -)	+ 3
RPR	152	85 (17,3 -)	— 67
UDF	123	64 (13 -)	— 59
DVD	12	8 (1,6 -)	— 4
Totaux	491	491	0

Source : Ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

IV : *Groupes parlementaires au 20 novembre 1981*

Dénomination	Sigle	Membres	Apparentés	Total	Président
Socialiste	S	267	20	287	Pierre Joxe
Communiste	C	43	1	44	André Lajoinie
Rassemblement pour la République	RPR	79	9	88	Claude Labbé
Union pour la démocratie française	UDF	51	11	62	Jean-Cl. Gaudin

10 députés, par ailleurs, sont *non-inscrits*.

V : *Bureau de l'Assemblée nationale au 3 juillet 1981*

Président	Louis Mermaz (S)
Vice-présidents	Christian Nucci (S), Philippe Séguin (RPR), Bernard Stasi (UDF), Guy Ducoloné (C), Marie Jacq (S), Pierre Guidoni (S)
Questeurs	Raoul Bayou (S), Christian Laurissergues (S), Roger Corrèze (RPR)
Secrétaires	Henri Baudouin (UDF), Jean-Michel Boucheron (S), Jacques Brunhes (C), Annette Chepy-Léger (S), Antoine Gissinger (RPR), Daniel Goulet (RPR), Georges Hage (C), Jean Laborde (S), Jacques Mahéas (S), Martin Malvy (S), Jean Proriol (UDF), Renée Soum (S)

VI : *Délégations du bureau de l'Assemblée nationale*

Mission	Président
Chargée de préparer les décisions du bureau en matière d'incompatibilités	Antoine Gissinger (RPR)
Chargée d'examiner la recevabilité des propositions de loi	Guy Ducoloné (C)
Chargée de l'informatique parlementaire	Jacques Mahéas (S)
Chargée du contrôle de la radiodiff. et de la télévision des débats	Christian Nucci (S)
Chargée d'examiner les demandes d'agrément des groupes d'études et d'amitié	Pierre Guidoni (S)

VII : *Présidence des commissions permanentes au 7 juillet 1981*

Commission	Président
Affaires culturelles, familiales et sociales	Claude Evin (S)
Affaires étrangères	Maurice Faure (app. S)
Défense nationale et des forces armées	Louis Darinot (S)
Finances, de l'économie générale et du plan (1)	Christian Goux (S)
Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République	Raymond Forni (S)
Production et des échanges	Gustave Ansart (C)

(1) M. Christian Pierret (S) a été élu rapporteur général de la commission des finances.

VIII : *Nom et appartenance des candidats uniques au second tour de scrutin (21 juin)*

BATTIST Umberto (PS)	Nord 22e
BAYLET Jean-Michel (MRG)	Tarn-et-Garonne 2e
BOURGUIGNON Pierre (PS)	Seine-Maritime 3e
FRAYSSE-CAZALIS Jacqueline (PC)	Hauts-de-Seine 7e
MARCHAIS Georges (PC)	Val-de-Marne 1re
MAS Roger (PS)	Ardennes 1re
MASSE Marius (PS)	Bouches-du-Rhône 8e
MOCŒUR Marcel (PS)	Haute-Vienne 3e
RODET Alain (PS)	Haute-Vienne 1re
ZARKA Pierre (PC)	Seine-Saint-Denis 2e

7. La composition socio-professionnelle de l'Assemblée nationale

Professions	PS	RPR	UDF	PC	NI	Total
Exploitants agricoles	1	2	4	3		10
Salariés agricoles	1					1
Patrons (industrie et comm.)	1	8	2			11
Médecins	19	6	5	1		31
Dentistes		1				1
Pharmaciens	1	1				2
Vétérinaires	1	2	2		1	6
Autres prof. sociales et santé	4					4
Avocats	15	4	6			25
Notaires			1			1
Etude de conseil et d'assistance	5	4	6			15
Autres travailleurs indépendants	3	3				6
Inspection des finances	1	1	1			3
Conseil d'Etat et Tribunaux adm.	8	3				11
Cour des comptes	1	3	3			7
Diplomatie	1	3				4
Corps préfectoral		2	1			3
Administrateurs civils et assimilés	5	1	4			10
Ingénieurs de l'Etat	2	3	1		1	7
Autres fonctionnaires de l'adm. centrale	4				1	5
Cadres adm. des services extérieurs	4				1	5
Cadres techniques des services ext.	3					3
Magistrats	1	1				2
Armées et Police		2	2			4
Enseignement primaire	19	1		6	1	27
Enseignement secondaire	77	2	2	7	4	92
Enseignement supérieur	41	3	4			48
Agents des collectivités locales	3	1		1		5
Personnel des orga. internationales			2		1	3
Etablissements publics et entreprises nationales :						
Cadres	10	3				13
Employés	2			3		5
Ouvriers	2			2		4
Ouvriers du secteur privé	4			13		17
Employés du secteur privé	2			2		4
Cadres moyens et tech. du secteur privé	7	1	1	2		11
Ingénieurs du secteur privé	7	5	1			13
Cadres supérieurs du secteur privé	12	11	11		1	35
Enseignement privé	1	1	1			3
Professions litt. et artistiques	3	2				5
Journalistes	7	3	1	2		13
Assistants parlementaires	6					6
Contractuels	1	2				3
Sans profession déclarée	1	3	1	1	1	7
Total	285	88	62	44	12	491

Le directeur de la publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 037875 7 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 28 884
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Décembre 1982

POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1981)
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**
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1982)
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**

ABONNEMENTS

	FRANCE	*ÉTRANGER*
1983	**206 F**	**265 F**

Les abonnements peuvent être pris chez votre **libraire** *ou demandés aux*

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

SERVICE DES PÉRIODIQUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)

PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF

1983
(à paraître)

24. **le maire**
25. **le pouvoir en Afrique**

POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, Ve République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.

la Ve république

Qui gouverne la France ? L'Elysée ou Matignon ? Les Partis ou l'Exécutif ? Paris, bien sûr, mais Paris seulement ? Les hauts fonctionnaires ou les hommes politiques ? Des groupes rivaux ou une classe dirigeante ?

Qui détermine les règles du jeu ? La constitution ou le juge constitutionnel ? Les hommes qui dirigent ou les rapports de force qui les disposent ? L'évolution des institutions, ou celle de l'opinion ? Le régime ou la société ?

POUVOIRS a réuni des spécialistes d'horizons différents pour radioscoper la Ve République. Leurs réponses se contredisent parfois mais donnent une image complète du régime politique de la France.

Ce volume contient également la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26 août 1789), le préambule de la Constitution du 7 octobre 1946, la Constitution du 4 octobre 1958.

puf

22096004 / 12 / 82