

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1982

20

81 : la gauche au pouvoir

France de gauche
l'énigme Giscard
la tactique de Chirac
l'échec communiste
les députés socialistes
qui gouverne ?
les hommes de l'Élysée
« chasse aux sorcières » ?
le Président et le PS
la V^e achevée

jérôme jaffré
bernard rideau
jean charlot
jean baudouin
david hanley
j.-l. quermonne
samy cohen
françois bardos
pierre avril
olivier duhamel

repères et documents

COMITÉ DE RÉDACTION

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

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 Schwartzberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

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

1980	(4 numéros de 200 pages)			
	France	160 F	Etranger	195 F
1981	—	170 F	—	200 F
1982	—	190 F	—	230 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

20

1981 : la gauche au pouvoir

LA CONQUÊTE DU POUVOIR

Jérôme JAFFRÉ. — De Valéry Giscard d'Estaing à François Mitterrand : France de gauche, vote de gauche.....	5
Bernard RIDEAU. — L'énigme Giscard.....	29
Jean CHARLOT. — Les consultations d'avril-juin 1981 et Jacques Chirac	37
Jean BAUDOIN. — L'échec communiste de juin 1981 : recul électoral ou crise hégémonique.....	45
David HANLEY. — Les députés socialistes.....	55

L'EXERCICE DU POUVOIR

Jean-Louis QUERMONNE. — Le gouvernement présidentiel ou un gouvernement partisan ?	67
Samy COHEN. — Les hommes de l'Elysée.....	87
François BARDOS. — Les fonctionnaires et le pouvoir politique... ..	101
Pierre AVRIL. — Le Président, le parti et le groupe	115
Olivier DUHAMEL. — 1981, la V ^e achevée. Sur dix caractéristiques du régime.....	127
Jean GICQUEL. — Repères et documents	137

JOURNAL

Michel MORIN. — Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V ^e République.....	155
Pouvoirs Biblio.....	169
Chronique de l'opinion publique : Dimensions de l'état de grâce, Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI.....	171
Chronique constitutionnelle française , Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (août-novembre 1981).....	179

Journal.

- The speeches at the end of the parliamentary sessions under the Fifth Republic.
- Chronicle of public opinion : The scope of the state of grace.
- French constitutional chronicle, August to November 1981.

ERRATUM — POUVOIRS 19 : RÉGIONS

Dans l'article de Michel Rocard, « La région, une idée neuve pour la gauche », une erreur typographique s'est glissée p. 133 (§ 3). Il fallait lire :

« Et si, en France, c'est l'Etat qui a formé la Nation, je dirais volontiers que c'est la région qui a maintenu la société civile » (et non « le régime »).

ISBN 2 13 037446 8

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1982, février

© Presses Universitaires de France, 1982
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

1981 : la gauche au pouvoir

La victoire socialiste de 1981 correspond-elle à une transformation sociologique de la France ? Jérôme Jaffré répond.

La défaite giscardienne était-elle inéluctable ou est-elle due aux erreurs de l'ancien Président ? Bernard Rideau répond.

Jacques Chirac a-t-il échoué ? Dispose-t-il des moyens nécessaires pour une reconquête du pouvoir ? Jean Charlot répond.

Comment expliquer le paradoxe apparent d'une participation communiste après un échec électoral du PC ? Cet échec correspond-il à un revers ou à un déclin structurel ? Jean Baudouin répond.

Qui sont les 265 députés socialistes ? A quelle tendance du PS appartiennent-ils ? Quelles sont leurs caractéristiques socio-professionnelles ? David Hanley répond.

Le pouvoir gouvernemental fonctionne-t-il à l'énergie présidentielle ou à l'énergie partisane ? Un nouvel équilibre s'instaure-t-il entre le Président et le Parlement sur la base d'une séparation des pouvoirs entre le Parti et l'Etat ? Jean-Louis Quermonne répond.

Quels sont les continuités et les ruptures dans le « cabinet présidentiel », le recrutement, l'organisation et le pouvoir des hommes de l'Elysée ? Samy Cohen répond.

Existe-t-il « une chasse aux sorcières », ou pour parler moins improprement un système de « dépouilles » où les hauts fonctionnaires sont changés ? Qu'en fut-il dans les changements de régime antérieurs ? Qu'en est-il aujourd'hui ? Un haut fonctionnaire répond.

La rupture politique de 1981 infléchit-elle la continuité institutionnelle ? Comment s'articulent le Président, le groupe parlementaire socialiste, le Parti socialiste ? Pierre Avril répond.

La Ve République est-elle changée ou parachevée ? Quels sont ses caractéristiques et ses problèmes après mai-juin 1981 ? Olivier Duhamel répond.

« L'Etat de grâce » existe-t-il ? En France, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ? A quel niveau s'est-il manifesté après l'élection de F. Mitterrand ? Comment a-t-il évolué ? Jean-Luc Parodi répond.

Que s'est-il passé du 26 avril au 20 novembre 1981 ? Jean Gicquel a réuni les documents permettant à chacun de répondre.

LA GAUCHE AU POUVOIR EST ÉTUDIÉE PAR

- Pierre AVRIL (1930), professeur de droit public et science politique à l'Université de Paris X, *Le régime politique de la V^e République*, 6^e éd., 1980.
- François BARDOS, haut fonctionnaire qui, tenant à s'exprimer très librement sur les hommes du pouvoir d'hier et d'aujourd'hui, a choisi de conserver l'anonymat et de publier sous un pseudonyme.
- Jean BAUDOUIN (1944), professeur de science politique à l'Université de Poitiers, *Le PCF et « le socialisme aux couleurs de la France »*, 1968-1978, thèse, Rennes, 1978.
- Jean CHARLOT (1932), professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris, ancien secrétaire général de l'Association française de science politique.
- Samy COHEN (1943), chercheur à la Fondation nationale des Sciences politiques (CERI) et directeur de recherches à l'Université de Paris I, *Les conseillers du Président*, 1980.
- Olivier DUHAMEL (1950), professeur de droit public à l'Université de Franche-Comté, *La gauche et la V^e République*, 1980 ; *Histoire des idées politiques* (avec F. CHÂTELET et E. PISIER-KOUCHNER), 1982.
- Jean GICQUEL (1937), professeur de droit public à l'Université de Paris I, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7^e éd., 1980 ; *addendum*, 1981.
- David HANLEY (1944), maître-assistant à l'Université de Reading, Institut d'Études européennes contemporaines.
- Jérôme JAFFRÉ (1949), directeur des études politiques à la SOFRES, maître de conférence à l'IEP de Paris. A dirigé *L'opinion française en 1977*, collaboré à *The French national assembly elections of 1978* (H. Penman ed.).
- Jean-Luc PARODI (1937), chargé de recherche au Centre d'Étude de la vie politique française contemporaine (FNSP), *La V^e République et le système majoritaire*, 1973.
- Jean-Louis QUERMONNE (1927), professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, 1980. En collaboration, *Administration et politique sous la V^e République*.
- Bernard RIDEAU (1942), chargé des études d'opinion et des problèmes de communication à l'Élysée, de 1975 au 10 mai 1981 ainsi que lors des campagnes présidentielles de 1974 et 1981 dans l'état-major de Valéry Giscard d'Estaing.

JÉROME JAFFRÉ

*De Valéry Giscard d'Estaing
à François Mitterrand :
France de gauche, vote à gauche*

Quand il se penchera sur le changement politique du printemps 1981, l'historien s'étonnera sans doute que la grande majorité des Français, des acteurs politiques et des observateurs aient cru si longtemps en la réélection de M. Giscard d'Estaing. Mais, pour comprendre notre étonnement, il faut revenir aux certitudes contradictoires, qui faisaient croire à la fois à un nouveau succès du Président sortant et à une élection indécise.

LES CERTITUDES CONTRADICTOIRES

L'évidence d'une réélection facile de M. Giscard d'Estaing

La défaite de la gauche en mars 1978 marquait la fin de la période du Programme commun. Beaucoup crurent aussi qu'elle sonnait le glas d'une stratégie, celle de l'union de la gauche, d'une ascension, celle du Parti socialiste, et d'une carrière, celle de François Mitterrand. La sociologie, elle-même, paraissait avoir épuisé ses capacités d'explication et de prédiction : si toutes les transformations de la société française de ces vingt dernières années n'avaient pas produit en 1978 leur effet politique en faveur de la gauche (1), pourquoi en irait-il autrement en 1981 ? En outre, à l'automne 1980, plusieurs éléments

(1) On lira à cet égard l'excellent ouvrage des chercheurs de la Fondation nationale des Sciences politiques, *France de gauche, vote à droite*, Paris, Presses de la FNSP, 1981, 355 p.

paraissent jouer en faveur de M. Giscard d'Estaing. En tant que Président sortant, tout d'abord, il dispose d'un avantage évident. Tout paraît concourir en sa faveur : le précédent d'une campagne réussie, la possibilité d'agir directement sur les catégories marginales de l'électorat dans les mois qui précèdent le scrutin, une administration dévouée et une radio-télévision bienveillante. A quoi s'ajoute, face aux éventuels rivaux issus de la majorité, le *facteur de légitimité* qui, en 1978 déjà, avait assuré aux députés sortants de la droite un avantage considérable sur leurs rivaux, qu'ils soient UDF ou RPR (2).

De surcroît, est survenue, après la défaite des législatives, la division interne du Parti socialiste qui se manifeste à la fois par l'affrontement très rude de ses courants au Congrès de Metz, la contestation de l'autorité de M. Mitterrand et, plus encore, de sa capacité à gagner les élections, enfin la montée de M. Rocard dans les sondages de popularité. Tout au long de l'année 1980, y compris après le dénouement du 8 novembre, l'électorat socialiste fait du député des Yvelines le candidat de son cœur.

TABLEAU 1. — *Le meilleur candidat socialiste pour l'élection présidentielle*

L'opinion des sympathisants socialistes au cours de l'année 1980

Question. — A votre avis, qui de François Mitterrand ou de Michel Rocard serait le meilleur candidat pour l'élection présidentielle de 1981 ?

(en %)	Janvier 1980	Mars 1980	Septembre 1980	6-13 novembre 1980
F. Mitterrand	29	19	25	35
M. Rocard	58	58	63	53
Ni l'un, ni l'autre	4	7	5	2
Sans opinion	9	16	7	10
	100	100	100	100

Source : Enquêtes SOFRES. Résultats inédits.

C'est donc avec soulagement — du moins peut-on le supposer — que les conseillers du Président, inquiets d'une candidature Rocard, accueillent la décision du premier secrétaire du ps de briguer pour

(2) Voir Jérôme JAFFRÉ, *The french electorate in march 1978*, in Howard PENNIMAN edit., *The french national assembly elections of 1978*, AEI, 1980, p. 62-64.

la troisième fois la magistrature suprême. Comment, doivent-ils songer, M. Mitterrand, si souvent battu depuis quinze ans, pourrait-il incarner les forces du changement et du renouveau ? En octobre 1980, il ne se trouve que 27 % des Français pour estimer que le député de la Nièvre « ferait un bon Président ». La sévérité de cette appréciation est partagée dans toutes les familles politiques : 12 % seulement des sympathisants RPR pensent que M. Mitterrand ferait un bon Président, 15 % des UDF, 27 % des communistes et pas même la moitié (49 %) des socialistes !

Mais, en définitive, beaucoup jugent probable la réélection de M. Giscard d'Estaing en comparant la situation respective de la gauche et de la majorité. Malgré la bataille des chefs, ouverte en août 1976, les électors UDF et RPR restent unis sur l'essentiel (3). Tout permet de penser qu'après une primaire disputée, l'unité des électeurs modérés se reconstituera au second tour, face au candidat de la gauche. Espoir suprême, suprême espoir de la droite : le blocage communiste. Comment le PC, qui avait refusé d'aller au pouvoir en 1978 aux conditions qu'il négociait avec le PS, pourrait-il accepter en 1981 de lui donner sans contrepartie la présidence de la République, clef de voûte de nos institutions ? Si le candidat socialiste est en position de l'emporter, un mot d'ordre « bonnet blanc, blanc bonnet » paraît possible, une stratégie d'empêchement probable.

M. Giscard d'Estaing sur la défensive

Ces analyses et ces hypothèses, largement développées dans les médias jusqu'au 10 mai, font la part belle à M. Giscard d'Estaing. En sens inverse, d'autres facteurs — les règles institutionnelles, l'effet de surprise, le rapport des forces, la crise et l'aspiration au changement — jouent puissamment en faveur de l'alternance.

Avec la division entre socialistes et communistes, l'élection présidentielle devient la meilleure chance de succès de la gauche (4). En effet, les contraintes institutionnelles n'y sont pas les mêmes que dans un scrutin législatif. Election décisive, elle est aussi une élection autonome puisque seuls les deux candidats arrivés en tête au premier

(3) Voir Roland CAYROL et Jérôme JAFFRÉ, Les électeurs de la majorité : unité et clivages, *Le Monde, les élections législatives de mars 1978, Dossiers et documents*, p. 56-57. Pour apprécier les changements survenus au cours de la campagne présidentielle, on se reportera à un article des mêmes auteurs, Vers l'éclatement de l'électorat majoritaire ?, *Le Monde*, 16 avril 1981.

(4) Je reprends ici les éléments d'un article que j'ai publié dans *Le Matin* le 2 septembre 1980 : « La gauche et la V^e République d'Olivier Duhamel : Du bon usage des institutions ».

tour peuvent se maintenir au second. L'entente de la gauche devient alors possible sans programme commun ni alliance rigide. Au second tour il ne s'agit plus d'appeler à voter dans certaines circonscriptions pour des candidats du PC et dans d'autres pour des candidats du PS mais partout pour un seul candidat, le socialiste, s'il est en tête de la gauche. Deuxième avantage : au sein de la droite, l'élection présidentielle, à la différence des législatives, exacerbe les conflits et les rivalités et entraîne des défections dans les reports des voix.

Disséquée à l'avance et trop longtemps attendue, la victoire de la gauche en 1978 s'était finalement dérobée. Rien de semblable ne se produit en 1981 : rares sont ceux qui étudient avant le scrutin l'éventualité de l'alternance ; l'opinion, massivement, croit en la réélection du Président. La gauche, morte en 1978 d'avoir connu six mois trop tôt sa première crise gouvernementale (5), va à l'alternance dans la croyance répandue en sa nouvelle défaite. Dès lors, l'effet de surprise joue à plein : l'aptitude de la gauche à gouverner n'est pas au centre des débats mais cède au contraire la place au bilan de M. Giscard d'Estaing et à sa capacité de réussir dans un second septennat ce qu'il n'a pu mener à bien au cours du premier.

Or, depuis 1978, le rapport des forces entre la gauche et la droite ne s'est pas modifié et demeure à 50/50. A l'automne 1978, le PS remporte un net succès dans une série d'élections législatives partielles. Fait exceptionnel dans ce type de consultation, il enlève les sièges de deux députés invalidés, M. Servan-Schreiber (Meurthe-et-Moselle, 1^{re}) et M. de La Malène (Paris, 16^e). Quelques mois plus tard, la gauche gagne les élections cantonales, comme elle avait gagné celles de 1976, à la décimale près. En juin 1979, les premières élections européennes voient le succès de la liste Veil au détriment de la liste Chirac-Debré, mais le rapport gauche/droite demeure pratiquement stable (47,4 % à la gauche, 48,1 % à la droite). Enfin, les élections législatives partielles de novembre 1980 — où la gauche emporte deux sièges dans l'Ain et le Cantal et reprend celui de l'Aveyron abandonné par Robert Fabre — mettent en lumière trois conclusions essentielles pour la compréhension du prochain scrutin présidentiel (6) : un mois après l'affrontement Mitterrand-Rocard, la capacité d'attraction du PS demeure intacte, à droite les reports de voix UDF-RPR sont médiocres, à gauche le PC n'est pas propriétaire de ses voix,

(5) Pour reprendre l'analyse d'Olivier DUHAMEL, *La gauche et la V^e République*, Paris, PUF, 1980, p. 412-419.

(6) Voir l'article de Gérard LE GALL, *Leçon des partielles : vers une élection présidentielle incécise*, *Revue politique et parlementaire*, n° 890, janvier-février 1981, p. 58-68.

sa consigne d'abstention dans l'Aveyron a été rejetée par son électorat.

La crise économique, bien sûr, prend une grande place dans ce panorama. Plus de 80 % des personnes interrogées, chaque mois, estiment inefficace l'action du Gouvernement face à la hausse des prix et au chômage. Interrogés en avril 1980 par la SOFRES, 56 % des Français pensent que le rythme de croissance du pouvoir d'achat va baisser dans les dix ans à venir, 49 % craignent une hausse des prix annuelle supérieure à 10 % ; enfin 58 % s'attendent à ce que les dix prochaines années soient moins bonnes que les dix dernières. Ils n'étaient que 15 % à formuler ce pronostic en juin 1977. Dans ce

TABLEAU 2. — *La dérive droitère de Valéry Giscard d'Estaing*

*Le classement sur l'axe gauche-droite de M. Giscard d'Estaing
entre 1974 et 1981
(en %)*

Le classement sur l'axe gauche-droite de VGE	Avril 1974	Septembre 1974	Février 1976	Janvier 1977
Extrême-gauche				
Gauche		1	3	1
Centre-gauche	2	3	1	2
Centre	19	28	16	18
Centre-droit	33	30	26	29
Droite	29	22	25	30
Extrême-droite	10	9	19	11
Sans réponse	7	7	10	9
	39	31	44	41
	100	100	100	100
Le classement sur l'axe gauche-droite de VGE	Décembre 1977	Octobre 1978	Décembre 1979	Février 1981
Extrême-gauche				
Gauche			1	1
Centre-gauche	1	2	1	1
Centre	17	18	16	16
Centre-droit	38	35	29	28
Droite	28	30	30	34
Extrême-droite	12	11	17	16
Sans réponse	4	4	6	4
	40	41	47	50
	100	100	100	100

Source : Enquêtes SOFRES.

contexte, l'électorat, plus encore qu'en 1974, aspire au changement politique et aux réformes. A sept ans de distance, 70 % des électeurs, au lieu de 61 %, souhaitent « un changement politique en profondeur » et 73 %, au lieu de 66 %, se prononcent pour une transformation importante de la société. Ce vœu est majoritaire dans toutes les catégories de la population. Trois années de semi-opposition ont modifié les attitudes de l'électorat gaulliste : 71 % des supporters de J. Chirac, au lieu de 53 % des partisans de J. Chaban-Delmas en 1974, souhaitent désormais une transformation importante de la société.

En réponse à cette demande accrue de changements et de réformes, M. Giscard d'Estaing a progressivement multiplié les gages aux clans les plus conservateurs de sa majorité — sans pour autant parvenir à assurer sa cohésion. L'allégresse réformatrice de la première période du septennat est bien loin. Du moins l'opinion le ressent-elle ainsi, qui classe dans les sondages le Président de plus en plus à droite, ce qu'il faut bien appeler la « dérive droitière » de V. Giscard d'Estaing (tableau 2).

L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE OU LA DOUBLE SANCTION DE LA DÉSUNION

Le gel de la campagne électorale

La période qui va de la décision de M. Mitterrand, le 8 novembre, à l'annonce de la candidature de M. Giscard d'Estaing le 2 mars, cristallise tous les éléments du changement politique d'avril-mai. Au cours des sept semaines qui vont suivre, le Président sortant parviendra à enrayer la chute de ses soutiens et la baisse de son image mais il ne refera pas le terrain perdu.

Très vite, l'électorat socialiste se rassemble derrière M. Mitterrand, comme si les querelles intestines n'avaient jamais eu lieu. On assiste à une remontée rapide du député de la Nièvre dans les sondages de popularité comme dans les intentions de vote. En octobre, 27 % des Français estimaient qu'il ferait un bon Président, ils sont 42 % à formuler ce jugement en janvier et 54 % en février. Le pourcentage ne variera plus guère. Certes, sur tous les aspects de l'image personnelle, M. Mitterrand conservera jusqu'au bout un net retard sur son rival, mais désormais l'homme disparaît derrière son combat.

Pour sa part, le PC ne parvient pas à assurer la mobilisation de ses sympathisants ni à freiner l'aspiration unitaire de ses électeurs. Spontanément, en janvier, 69 % des communistes déclarent leur intention de voter au second tour pour M. Mitterrand et 76 %

souhaitent le succès du leader socialiste face au Président sortant ; en février, 61 % de sympathisants — au lieu de 39 % en octobre ! — expriment le vœu qu'au second tour M. Marchais appelle lui-même à voter pour M. Mitterrand. Plus frappant pour le PC : les intentions de vote en faveur du secrétaire général stagnent à 16-17 % et le quart des sympathisants communistes souhaite l'élection de M. Mitterrand plutôt que celle du candidat officiel de leur parti.

Face à cette évolution de la gauche, tout entière favorable au leader socialiste, M. Giscard d'Estaing voit, à partir de l'automne, sa cote de popularité baisser : 54 % de confiance en septembre, 50 % en novembre, 47 % en janvier, 44 % en février, 41 % en mars. La confiance décline dans toutes les catégories et particulièrement parmi celles qui sont le plus favorables à la majorité ; elle correspond à un détachement des élites sociales qui ouvre la voie à la campagne de Jacques Chirac. Dans le baromètre *Figaro-Magazine-SOFRES* de mars, le Président de la République est plus populaire parmi les ouvriers (39 % lui font confiance) que chez les cadres supérieurs et professions libérales (37 %) !

Comme tous les autres indicateurs, l'appréciation sur le bilan de M. Giscard d'Estaing se renverse et devient fortement négative à la fin 1980. Dans la série des sondages que l'IFOP réalise pour *Le Point*, on relève 46 % de jugements positifs en septembre, 40 % en novembre et 33 % en janvier. Par ailleurs, 36 % seulement des Français estiment qu'au cours des sept dernières années il y a eu des « progrès importants » dans la vie des gens comme eux, 60 % exprimant l'avis contraire. Plus significatif encore : l'opinion se montre sceptique sur la capacité de M. Giscard d'Estaing à mener à bien la politique de la France dans les sept prochaines années. Invitées par la SOFRES et *L'Expansion* à élaborer les deux scénarios d'une présidence de M. Mitterrand et d'une réélection de M. Giscard d'Estaing, les personnes interrogées donnent presque constamment l'avantage au candidat socialiste : 34 % pensent qu'avec F. Mitterrand les sept prochaines années seront meilleures que les sept dernières, 32 % qu'il y aura moins de chômeurs, 21 % une hausse des prix moins forte ; pour V. Giscard d'Estaing les pourcentages s'établissent respectivement à 15 %, 10 % et 8 %.

D'octobre à février, on constate dans les intentions de vote (7) une forte baisse du score de M. Giscard d'Estaing, une remontée

(7) Voir la chronique d'Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI, L'évolution des intentions de vote, contribution à l'explication de l'élection présidentielle de 1981, *Pouvoirs*, 18, p. 159-174.

spectaculaire de M. Mitterrand et une progression sensible de M. Chirac. A la mi-février, les rapports de force s'établissent pratiquement à leur niveau du 26 avril et du 10 mai. L'expression « gel de la campagne électorale », qui laisse croire au *statu quo*, est bien sûr abusive : au cours des deux mois à venir, M. Giscard d'Estaing va freiner sa chute, M. Chirac poursuivre son ascension et M. Marchais baisser encore. Mais le résultat final du deuxième tour est déjà là. Tout se passe comme si, au début du mois de février, les données du changement politique étaient toutes réunies.

TABLEAU 3. — *Les intentions de vote avant l'entrée en lice de M. Giscard d'Estaing*

(en %)

	Les intentions de vote (Enquête Figaro-SOFRES 6-12 février)		Le résultat final en métropole	
	1 ^{er} tour	2 ^e tour	26 avril	10 mai
G. Marchais	17		15,5	
Candidats d'extrême-gauche	3,5		3,4	
F. Mitterrand	25	52	26,1	52,2
M. Crépeau	1,5		2,2	
Total gauche	47		47,2	
B. Lalonde	3,5		3,9	
V. Giscard d'Estaing	28	48	27,8	47,8
J. Chirac	13		18	
M. Debré	4		1,6	
M.-F. Garaud	3		1,3	
Divers droite et extrême-droite	1,5			
Total droite	49,5		48,8	

Le 26 avril : la chute du Parti communiste

Au regard des élections législatives de 1978, le premier tour, le 26 avril, fait apparaître un léger recul de l'influence de la gauche dans le pays. Avec 47,3 % des suffrages exprimés, elle n'atteint pas son score d'il y a trois ans (49,4 %) et se trouve devancée par la droite (48,8 %). A eux seuls, les candidats socialiste et communiste demeurent en deçà (41,6 %) de la performance de leurs deux partis

en 1978 (43,4 %). Mais, par rapport à la précédente élection présidentielle, la gauche progresse d'un point, alors que la droite recule nettement (moins 3,7 %), le candidat écologiste passant pour sa part de 1,3 % à 3,9 %. Or, en 1974, le résultat final s'était joué à moins de 1 %... En outre, deux éléments bouleversent le jeu politique : à gauche, M. Mitterrand écrase M. Marchais, à droite, M. Giscard d'Estaing n'écrase pas M. Chirac.

En 1978, socialistes et communistes faisaient encore jeu égal : moins de 600 000 voix (environ 2 % des suffrages exprimés) séparaient les deux partis. Trois ans plus tard, M. Mitterrand distance M. Marchais de trois millions de voix, soit 11 % des suffrages exprimés ! Le quart de l'électorat communiste s'est porté dès le premier tour sur l'ancien candidat commun de la gauche. Pour expliquer un tel séisme dans le plus stable et le plus fidèle des électorats, plusieurs

TABLEAU 4. — *L'interprétation du recul communiste**L'opinion des électeurs communistes de 1978*

Question. — Vous savez que le Parti communiste a subi un fort recul au premier tour de l'élection présidentielle. A votre avis, à quoi est dû ce recul du Parti communiste ?

(en %)	Communistes 78/ Marchais 81	Communistes 78/ Mitterrand 81	Ensemble des électeurs communistes de 1978
Renforcer les chances du candidat de gauche le mieux placé	64	46	54
Condamner l'attitude du PC sur les immigrés et la drogue	11	15	13
G. Marchais n'était pas un très bon candidat	10	33	18
L'évolution de la société française (montée des classes moyennes)	6	12	8
Condamner la politique de la direction du PC (attaques contre le PS, exclusion des intellectuels)	11	17	15
La crainte de l'élimination de la gauche par J. Chirac	54	35	45
Sans opinion	5	8	8

Source : SOFRES. Sondage postélectoral présidentiel, 15-20 mai 1981.

hypothèses ont été avancées, au premier rang desquelles le « vote utile » pour le candidat de gauche le mieux placé. Dans le sondage post-électoral de la SOFRES réalisé pour *Le Nouvel Observateur* (8), les électeurs infidèles du PC privilégient cette explication mais ils se montrent sévères pour Georges Marchais : 33 % d'entre eux estiment que leur secrétaire général « n'était pas un très bon candidat » (tableau 4).

A l'évidence, il s'est produit un mouvement général de l'électorat communiste visant à majorer les chances de la gauche. Quel que soit le niveau d'implantation et d'encadrement du parti, le quart de ses électeurs a abandonné son comportement habituel. Face à M. Mitterrand, légitimé par ses candidatures antérieures et mieux placé pour l'emporter, la présence de M. Marchais est apparue inopportune à plus d'un million d'électeurs, qui, *volens nolens*, ont ainsi condamné l'attitude sectaire et anti-unitaire de leur parti (9). L'état-major communiste avait pourtant bien analysé un phénomène semblable, à une tout autre échelle il est vrai, en septembre 1978 lors d'une élection législative partielle. Dans la 4^e circonscription du Pas-de-Calais où le candidat socialiste élu en mars avait été invalidé, le PC était brusquement passé de 13 à 6 % des voix en l'espace de six mois. Les dirigeants communistes avaient alors reconnu que la présence du parti était devenue « inopportune », le socialiste invalidé ayant acquis une légitimité particulière aux yeux des électeurs de gauche. *Mutatis mutandis*, le 26 avril 1981, les mêmes causes produisent les mêmes effets.

A droite, en dépit des candidatures Debré et Garaud, M. Chirac réalise un score tout à fait honorable (18 % des suffrages exprimés). Surtout, le maire de Paris devance le Président sortant dans plusieurs catégories traditionnellement favorables à la majorité : les chefs d'entreprise, les professions libérales, les cadres supérieurs et les agriculteurs ; il fait jeu égal parmi les petits commerçants et artisans. C'est en définitive l'appui massif des personnes âgées (48 % des voix parmi les plus de 65 ans) qui place M. Giscard d'Estaing en tête de tous les candidats, avec 28 % des suffrages. Calculé sur la partie de l'électorat ayant moins de 65 ans, le score du Président sortant se trouverait ramené à 24 %.

(8) Ce sondage post-électoral a été réalisé entre le 15 et le 20 mai 1981 auprès d'un échantillon national de 2 000 électeurs. Les principaux résultats, commentés par Jacques JULLIARD, ont été publiés dans *Le Nouvel Observateur* du 1^{er} juin 1981.

(9) Selon une enquête BVA effectuée entre les 11 et 16 mars 1981 (*L'Express* du 4 avril), 43 % des électeurs communistes désapprouvent l'attitude de leur parti en ce qui concerne *les relations avec les socialistes* (39 % l'approuvent, 18 % n'ont pas d'opinion).

Le 10 mai : l'alternance

Au second tour, avec 52,2 % des suffrages exprimés en France métropolitaine, M. Mitterrand est élu Président de la République. Le candidat socialiste totalise 15 541 905 voix contre 14 219 051 à son rival, soit une avance supérieure à 1 300 000 suffrages. Ce succès, probable au vu des résultats du 26 avril et du soutien du PC, est amplifié par les bons reports de l'électorat communiste et l'indiscipline d'une fraction de la droite.

Non seulement, le blocage communiste, escompté par la majorité, n'a pas fonctionné mais la presque totalité des électeurs de M. Marchais (92 % selon le sondage post-électoral de la SOFRES) a apporté ses voix au leader socialiste. Du reste, le PC aurait-il pu adopter une autre attitude que le report sans négociation ni contrepartie ? Selon le sondage IFOP-*Le Point* réalisé les 27 et 28 avril, c'est-à-dire avant la décision du bureau politique, 84 % des partisans de M. Marchais annonçaient leur intention de voter pour M. Mitterrand. Le secrétaire général du PC a, selon la vieille maxime, suivi ses troupes (puisqu'il est leur chef...).

Dans la majorité, en revanche, M. Giscard d'Estaing ne retrouve pas toutes les voix de ses rivaux au premier tour. Dans l'électorat de M. Chirac, il recueille 73 % des suffrages ; 16 % des partisans du maire de Paris optent pour M. Mitterrand, 11 % se réfugient dans l'abstention, le vote blanc ou nul. Calculé sur la France métropolitaine, cette déperdition représente 1 385 000 voix, 820 000 voix se portant directement sur le candidat de gauche et 565 000 allant vers l'abstention, le vote blanc ou nul. Le mouvement correspond très exactement à l'écart entre les deux candidats. M. Giscard d'Estaing paie ainsi au prix fort de ne pas avoir veillé à l'unité de sa majorité après la victoire de 1978. L'élection présidentielle sanctionne, à l'avantage des socialistes, la division de la gauche et la mésentente majoritaire.

L'indiscipline de la droite suffit-elle pour autant à expliquer l'échec du Président sortant ? Certes pas. Comme l'a justement souligné Jean Charlot (10), la totalité des électeurs du maire de Paris aurait dû se reporter sur M. Giscard d'Estaing, pour simplement placer les deux candidats à égalité. Cela, bien sûr, était inconcevable. En 1974, par exemple, dans un tout autre contexte, le ministre des finances de l'époque n'avait retrouvé que 83 % des voix de M. Cha-

(10) Voir Jean CHARLOT, Le double enchaînement de la défaite et de la victoire, *Revue politique et parlementaire*, n° 892, mai-juin 1981, p. 15-28.

ban-Delmas. L'indiscipline de la majorité ne suffit pas à expliquer la défaite du 10 mai, mais son ampleur a creusé l'écart entre les deux candidats. La netteté de la victoire de M. Mitterrand va créer une dynamique politique nouvelle et favorisera le raz de marée socialiste aux élections législatives. Ce phénomène historique justifie une analyse plus détaillée de la contribution de l'électorat chiraquien au succès du député de la Nièvre.

Y a-t-il eu un malentendu de l'électorat chiraquien ?

En s'appuyant sur une exploitation inédite du sondage post-électoral *SOFRES-Nouvel Observateur*, les tableaux 5 et 6 analysent la composition et les attitudes des deux électors chiraquiens dissidents du second tour — celui qui s'est porté vers M. Mitterrand et celui qui a opté pour l'abstention, le vote blanc ou nul. Le choix de ces électeurs repose-t-il sur un malentendu ? Puisque tout au long de la campagne, l'opinion a pronostiqué la réélection de M. Giscard d'Estaing, on peut croire en effet que, faute de connaître les résultats des sondages, ces électeurs dissidents ont voté « à l'aveuglette » : croyant punir le Président sans le faire battre, ils ont, en fait, contribué au succès de la gauche...

TABLEAU 5 — *Les électors chiraquiens dissidents du 2^e tour*

La composition sociologique
(en %)

	Chirac 1 ^{er} tour/ Mitterrand 2 ^e tour	Chirac 1 ^{er} tour/ abstentions + blancs ou nuls 2 ^e tour	Comparaison avec l'ensemble des électors Chirac du 1 ^{er} tour
<i>Sexe :</i>			
Homme	53	66	51
Femme	47	34	49
	100	100	100
<i>Age :</i>			
18 à 34 ans	35	37	30
35 à 49 ans	24	14	29
50 ans et plus	41	49	41
	100	100	100

	Chirac 1er tour/ Mitterrand 2e tour	Chirac 1er tour/ abstentions + blancs ou nuls 2e tour	Comparaison avec l'ensemble des électeurs Chirac du 1er tour
<i>Profession du chef de famille :</i>			
Agriculteur, salarié agricole	6	18	13
Petit commerçant, artisan	7	8	10
Cadre supérieur, profession libérale, gros commerçant, industriel	18	19	21
Cadre moyen, employé	19	14	19
Ouvrier	27	21	19
Inactif, retraité	23	20	18
	100	100	100
<i>Secteur d'activité de la personne interrogée :</i>			
Travaille à son compte	20	54	38
Salarié du secteur privé	50	26	46
Salarié du secteur public	30	20	16
	100	100	100
<i>Intérêt pour la politique :</i>			
Beaucoup	21	22	19
Un peu	47	51	53
Très peu	25	20	23
Pas du tout	7	7	5
	100	100	100
<i>Classement sur l'axe gauche-droite :</i>			
Extrême-gauche			
Gauche	2		1
Centre-gauche	27	13	7
Centre	49	49	41
Centre-droit	18	24	38
Droite	2	7	10
Extrême-droite	2	2	2
Sans réponse		5	1
	100	100	100

Source : SOFRES. Sondage post-électoral présidentiel, 15-20 mai 1981.

En réalité, la différence entre ces deux électorats dissidents est considérable. Le refus de choisir entre les deux candidats touche la fraction la plus anti-giscardienne de l'électorat de M. Chirac. Très politisée — il ne s'agit pas d'une abstention de désintérêt mais d'une non-participation de refus —, plus masculine, plus âgée, composée pour l'essentiel de travailleurs indépendants et d'employeurs, assez

TABLEAU 6. — Les électeurs chiraquiens dissidents du 2^e tour

Les réactions au résultat du 2^e tour
(en %)

Question. — Etes-vous plutôt satisfait ou plutôt déçu du résultat de l'élection présidentielle ?	Les raisons du succès de M. Mitterrand		Les raisons de la défaite de M. Giscard d'Estaing	
	Chirac 1 ^{er} tour/ + blancs ou nuls 2 ^e tour	Chirac 1 ^{er} tour/ Mitterrand 2 ^e tour	Chirac 1 ^{er} tour/ + blancs ou nuls 2 ^e tour	Chirac 1 ^{er} tour/ Mitterrand 2 ^e tour
Satisfait	72	20		
Déçu	6	23		
	22	57		
Sans opinion	100	100		
			Le soutien de tous les partis de gauche	Le danger de 14 ans de pouvoir
			L'étoffe d'un Président de la République	L'échec contre le chômage
			La capacité à diminuer le chômage	L'attitude de M. Chirac
			Le défenseur des travailleurs	Les « affaires »
			La volonté d'apporter de grands changements à la société	L'absence de propositions nouvelles de VGE
			La volonté de se débarrasser de VGE	La trop longue présence de M. Barre à Matignon
			Sans opinion	Sans opinion
				6
				27
				44
				31
				23
				21
				15
				19
				29
				26
				34
				29
				39
				34

Source : SOFRES. Sondage post-électoral présidentiel, 15-20 mai 1981.

à droite, cette partie de l'électorat du maire de Paris explique avant tout le succès de M. Mitterrand par la volonté des Français de « se débarrasser de M. Giscard d'Estaing » et l'échec du Président sortant par la trop longue présence de M. Barre à l'hôtel Matignon. Ces électeurs ne paraissent pas hantés par le remords : 23 % seulement se déclarent déçus du résultat de l'élection, 20 % sont satisfaits et 57 % sans opinion.

A l'opposé, le choix des électeurs de M. Chirac ayant voté pour M. Mitterrand prend valeur d'un ralliement, plus que d'un vote anti-Giscard. Cet électorat, plutôt féminin, largement composé de salariés et comprenant même une forte proportion d'ouvriers, a son centre de gravité au centre-gauche. Il place en tête des raisons de la défaite de M. Giscard d'Estaing son échec face au chômage et l'absence de propositions nouvelles au cours de la campagne ; en faveur de M. Mitterrand domine la volonté prêtée au leader socialiste « d'apporter de grands changements à la société française ». Enfin, 72 % de ces électeurs sont satisfaits du résultat final, 6 % seulement déçus.

Le vote Mitterrand a valeur d'un ralliement et concerne plus de 800 000 électeurs ; le rejet à l'égard de M. Giscard d'Estaing caractérise l'abstention, le vote blanc ou nul et touche un demi-million d'électeurs. Dès lors la distinction entre les deux électorsats chiracquiens dissidents est essentielle : sans l'hostilité personnelle à V. Giscard d'Estaing, le résultat final eût été ramené à 51-49 % mais *il n'aurait pas été inversé* ; contrairement à l'idée souvent émise, la victoire de M. Mitterrand ne résulte pas d'un vote négatif à l'égard du Président sortant mais d'un vote d'adhésion au changement et aux réformes.

Des reclassements en profondeur

Le changement du 10 mai ne se réduit donc pas à une simple alchimie électorale liée aux mécanismes des reports de voix. Il correspond à des reclassements en profondeur de l'électorat français, tant sociologiques que géographiques.

La comparaison des comportements électoraux en 1974 et 1981 montre l'effet de l'âge dans le changement politique. En sept ans, M. Giscard d'Estaing perd au deuxième tour un terrain considérable dans les catégories les plus jeunes. Le recul est rigoureusement lié à l'âge des électeurs : le pourcentage des voix de droite reste identique (60 %) parmi les plus de 65 ans, la perte est de 1 % parmi les 50-64 ans, 2 % parmi les 35-49 ans et 5 % parmi les 21-34 ans. On peut se demander en outre si la défaite du Président ne tient pas à

l'abaissement du droit de vote à 18 ans. La réponse est négative. Selon les informations tirées des sondages, la perte maximale de M. Giscard d'Estaing ne doit pas excéder 250 000 voix parmi les 18-20 ans. Le phénomène n'est pas suffisant pour expliquer à lui seul l'échec mais il ajoute à beaucoup d'autres un handicap supplémentaire.

A sept ans de distance, l'analyse du vote par catégories sociales révèle la grande stabilité du comportement des ouvriers, des cadres supérieurs et des inactifs, l'évolution, dans un choix encore très marqué, des agriculteurs et petits commerçants et enfin la transformation du vote des couches moyennes salariées (11) : 62 % des cadres moyens et employés se prononcent en 1981 pour M. Mitterrand au lieu de 53 % en 1974.

TABLEAU 7. — *L'évolution du vote Mitterrand entre 1974 et 1981 selon les catégories sociales*

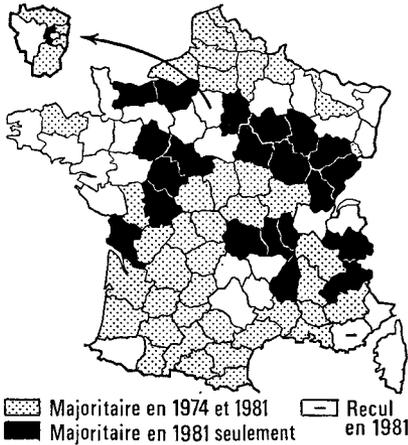
	1974 2 ^e tour	1981 2 ^e tour	Ecart
<i>Ensemble du corps électoral :</i>	49	52	+ 3
<i>Profession de la personne interrogée</i>			
Agriculteur, salarié agricole	28	32	+ 4
Petit commerçant, artisan	33	36	+ 3
Cadre supérieur, profession libérale, gros commerçant, industriel	44	45	+ 1
Cadre moyen, employé	53	62	+ 9
Ouvrier	73	72	— 1
Inactif, retraité	45	45	=

Source : SOFRES. Sondages postélectorales pour *Le Nouvel Observateur*.

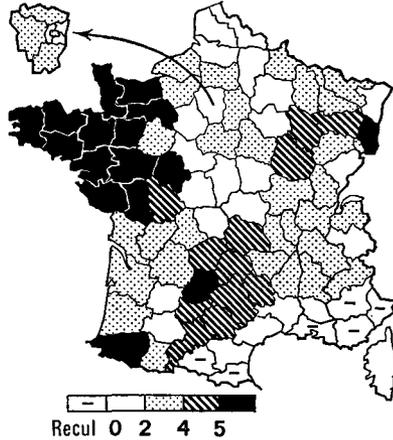
Le recours à la cartographie met en lumière deux phénomènes distincts : la France de M. Mitterrand (carte 1) reste en 1981 assez proche de ce qu'elle était en 1974 : aux départements déjà acquis à la gauche (dans le Sud-Ouest, le Midi méditerranéen et le Nord) se sont ajoutés 22 départements à la lisière de ses terres traditionnelles — le gain le plus net étant enregistré en Bourgogne et en Franche-Comté. Si, dans un deuxième temps, on considère les mouvements de voix entre 1974 et 1981 (carte 2), la gauche marque des progrès spec-

(11) Sur l'évolution des couches moyennes salariées entre 1967 et 1978, on lira le chapitre de Gérard GRUNBERG et Etienne SCHWEISGUTH, *Profession et vote : la poussée de la gauche*, p. 139-167, in *France de gauche, vote à droite*, op. cit.

taclaires dans l'Ouest catholique, des Deux-Sèvres à la Manche ; elle connaît à l'inverse un tassement dans ses bastions du Midi méditerranéen, où l'influence du Parti communiste est traditionnellement forte.



CARTE 1. — La France de M. Mitterrand en 1974 et 1981



CARTE 2. — Les progrès de M. Mitterrand du 2^e tour de 1974 au 2^e tour de 1981

LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES :
LE PARTI SOCIALISTE EN SITUATION DE RÊVE

La dynamique du changement

Cinq semaines après l'élection présidentielle, les élections législatives voient le triomphe du Parti socialiste : à lui seul, il obtient en France métropolitaine 36,3 % des suffrages exprimés ; avec ses alliés radicaux de gauche et les divers candidats qu'il a investis, son score s'établit à 38 %. Le recul communiste est spectaculairement confirmé (16,1 %) et le rapport gauche-droite s'établit à un niveau jamais atteint depuis la Libération (56-43 %).

Pourtant au lendemain du 10 mai, beaucoup pensent encore que la reconduction de la majorité sortante est possible, l'élection du leader socialiste paraissant due à un rejet du Président sortant. L'opinion elle-même semble partager cette analyse : 70 % des personnes

interrogées pensent que, « si M. Mitterrand a été élu, c'est parce que les Français ne voulaient plus de M. Giscard d'Estaing », 24 % seulement estiment que le candidat socialiste a gagné « parce que la gauche est devenue majoritaire dans le pays ». En réalité, les données du jeu politique sont déjà bouleversées. Alors que la campagne présidentielle s'était déroulée sans passion ni enthousiasme, son issue provoque un sentiment de satisfaction, d'espoir et de confiance. 53 % des Français se déclarent satisfaits du résultat, 30 % seulement déçus. 44 % estiment que le scrutin aura des conséquences positives sur leur vie de tous les jours, au lieu de 27 % en 1974. Le premier baromètre *Figaro-Magazine-SOFRES* du nouveau septennat situe la confiance à un niveau exceptionnel : 74 % pour le Président de la République et 71 % pour le Premier ministre. Au-delà de ce climat d'euphorie, la poussée socialiste aux élections législatives va être rendue possible par un triple mécanisme : une dynamique des réformes, un souhait de concordance entre les majorités présidentielle et législative, enfin l'attitude ambiguë du PS sur ses relations avec le PC.

Les Français se prononcent tout d'abord pour la mise en œuvre d'une politique de réformes. 57 % d'entre eux pensent que l'application du programme socialiste aurait des effets positifs pour l'économie française. La majorité interprète le vote Mitterrand comme une volonté de changer les dirigeants mais le plus grand nombre (51 % contre 33 %) se prononce pour « la transformation en profondeur des structures économiques et sociales de la société française » (tableau 8).

TABLEAU 8. — *La dynamique des réformes*
(en %)

	En élisant M. Mitterrand, les Français ont-ils voulu...	Vous-même, que souhaitez-vous...
... changer la politique française et ses dirigeants ?	56	33
... transformer en profondeur les structures économiques et sociales de la société française ?	36	51
Sans opinion	8	16
	100	100

Source : SOFRES. Enquête inédite, 22-26 mai 1981.

En outre, l'argumentation institutionnelle de Jacques Chirac — il faut reconduire la majorité RPR-UDF comme contrepois aux nouveaux pouvoirs présidentiels — fait long feu. Fidèle aux enseignements de la V^e République, l'opinion publique se prononce pour la concordance entre la future majorité législative et la nouvelle majorité présidentielle. Interrogés à la fin du mois de mai, 59 % des Français (parmi lesquels 21 % des RPR et 16 % des UDF) souhaitent que « les législatives donnent à M. Mitterrand une majorité qui lui soit favorable pour gouverner », 31 % préférant « reconduire la majorité sortante pour faire contrepois aux pouvoirs de M. Mitterrand ».

Fort habilement, les nouveaux dirigeants du pays s'abstiennent de prendre position sur la participation des communistes au Gouvernement. Les Français, en effet, demeurent hostiles, dans leur majorité, à l'alliance entre le Parti socialiste et le Parti communiste. 50 % (contre 39 % d'avis contraire) souhaitent qu'il n'y ait pas d'entente entre M. Mitterrand et le PC ; 48 % (contre 42 %) sont opposés à un accord entre les deux partis en vue des législatives. En s'abstenant de toute indication très précise, le PS ne contribue pas à la clarté du choix mais il évite le risque de voir fuir la partie de son électorat (environ le tiers) hostile à un accord trop étroit avec le PC ; plus encore, une fraction de l'électorat modéré peut voter socialiste comme ultime barrage à l'influence communiste.

L'amplification de la victoire socialiste du 10 mai

Au premier tour, le 14 juin, le Parti socialiste bénéficie d'une situation exceptionnelle : la quasi-disparition des candidats marginaux, le concours d'une partie de l'électorat communiste, le ralliement d'une fraction de la droite.

En raison des délais d'enregistrement et de la brièveté de la campagne, le nombre des candidats est nettement inférieur à ce qu'il était en 1978. Dans beaucoup de circonscriptions, on ne compte que trois candidats, le communiste, le socialiste et l'UNM. Le Parti socialiste, qui souffre traditionnellement le plus de la concurrence des petits partis, se trouve donc favorisé. De surcroît, le 14 juin, les électeurs se portent massivement vers les grandes formations, y compris dans les circonscriptions où est offerte à leur choix une grande diversité de nuances. Avec ces deux phénomènes conjugués, les petits partis perdent, en comparaison avec 1978, plus de la moitié de leur influence dans le pays : l'extrême-gauche passe de 3,2 % à

1,2 %, les écologistes de 2 % à 1,1 %, les modérés et divers droite de 3,7 à 1,1 %, l'extrême-droite enfin de 0,7 à 0,3 %.

Le recul communiste est confirmé mais il n'est pas tout à fait de même nature qu'à l'élection présidentielle. Le 26 avril, la perte (environ le quart des suffrages) était homogène quel que soit le type de circonscription. Le 14 juin, le PC réussit à maintenir son influence dans les 86 circonscriptions qu'il détient. En revanche, la baisse atteint le tiers de son influence dans les circonscriptions où le socialiste est sortant et dans les circonscriptions UDF-RPR, là où le PS apparaît le mieux placé pour l'emporter.

TABLEAU 9. — *Le recul du Parti communiste aux élections législatives selon le type de circonscription*
(Pourcentage de suffrages exprimés)

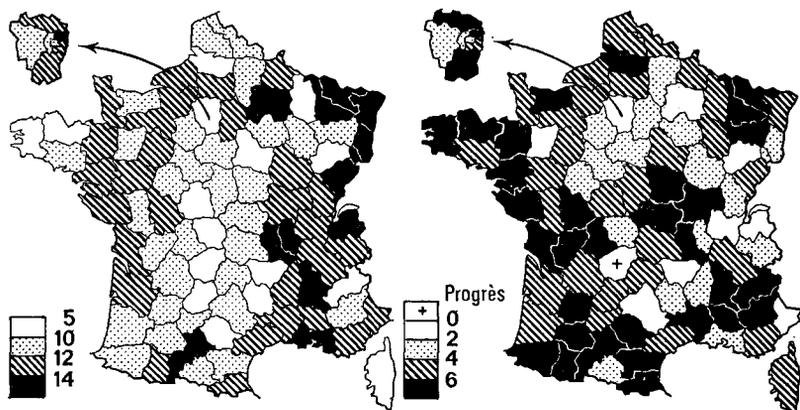
Etiquette du député élu en 1978	PC Légis- latives 1978	PC Prési- dentielle 1981	PC Légis- latives 1981	Ecart 1981-1978	Indice d'évolution 1981-1978
PC	32,3	24,1	31,5	— 0,8	98
PS-MRG	18,7	15,2	13,1	— 5,6	70
UDF	17,0	12,1	11,0	— 6,0	65
RPR	16,5	12,2	11,3	— 5,2	69

Source : Opération estimation SOFRES - TF 1 - France-Inter dirigée par Colette Ysmal. Calculs établis à partir d'un échantillon national de 417 bureaux de vote.

En s'appuyant sur les résultats calculés par rapport aux électeurs inscrits, certains spécialistes ont été tentés d'analyser les résultats comme une non-progression de la gauche (39 % des électeurs inscrits au lieu de 40,4 % en 1978), le recul de la droite (30,1 % au lieu de 39,1 %) étant selon eux imputable à la montée de l'abstention (29,1 % au lieu de 16,8 % il y a trois ans). Si l'on suit cette analyse, les électeurs UDF et RPR ne se seraient pas ralliés aux socialistes mais, démobilisés par le résultat de l'élection présidentielle, ils n'auraient pas participé au scrutin législatif. La gauche aurait ainsi gagné, faute de combattants ; la signification et la portée de sa victoire en seraient considérablement limitées (12). Or, ni l'analyse du sondage

(12) Développant cette analyse, François GOGUEL écrit : « Le peuple français a sans doute conféré aux partis de gauche la faculté de transformer profondément les structures de la société et de l'économie françaises. Mais il ne leur en a pas vraiment donné le mandat », *Le Monde*, 11 novembre 1981.

postélectoral de la SOFRES pour *Le Nouvel Observateur* (13), ni l'analyse géographique du scrutin ne permettent de conclure en ce sens. Le taux d'abstentionnisme déclaré est le même (14 %) dans les électors de gauche et de droite de l'élection présidentielle. Les cartes 3 et 4 analysent les progrès de l'abstention et les pertes de la droite ; elles permettent de conclure à la forte indépendance des deux phénomènes. Dans plusieurs départements du Sud-Ouest, de l'Ouest



CARTE 3. — La progression de l'abstention de 1978 à 1981

CARTE 4. — Les pertes de la droite de 1978 à 1981

(le Finistère, les Côtes-du-Nord) et du Nord (la Somme), la droite subit un très fort recul alors que l'abstention y progresse moins fortement qu'ailleurs. Inversement dans certains départements très abstentionnistes (la Marne, le Haut-Rhin, la Haute-Savoie), la droite résiste plutôt bien. Selon toute vraisemblance, la non-participation touche toutes les forces politiques ; la défaite de la majorité sortante ne tient pas à un abstentionnisme différentiel mais au ralliement sur les candidats socialistes d'une partie de son électorat (10 à 15 %). Le phénomène est particulièrement accusé dans les circonscriptions communistes, où le vote socialiste apparaît le plus sûr moyen de faire barrage au PC.

(13) Ce sondage postélectoral a été effectué du 22 au 24 juin 1981, auprès d'un échantillon national de 1 000 électeurs. Les principaux résultats, commentés par Jacques JULIARD, ont été publiés dans *Le Nouvel Observateur* du 4 juillet 1981.

TABLEAU 10. — *Quelques exemples de la poussée socialiste et du recul de la droite dans les circonscriptions communistes*
(Pourcentage de suffrages exprimés)

	PS-MRG 1978	PS-MRG 1981	Ecart	Indice d'évolution
Allier 2 ^e	18,0	44,4	+ 26,4	247
Côtes-du-Nord 4 ^e	22,2	39,6	+ 17,4	178
Meurthe-et-Moselle 7 ^e	26,0	38,4	+ 12,4	148
Nord 22 ^e	20,5	36,8	+ 16,3	180
Pas-de-Calais 5 ^e	25,6	42,4	+ 16,8	166

	Droite 1978	Droite 1981	Ecart	Indice d'évolution
Allier 2 ^e	40,7	17,8	— 22,9	44
Côtes-du-Nord 4 ^e	44,9	31,5	— 13,4	70
Meurthe-et-Moselle 7 ^e	36,2	21,9	— 14,3	60
Nord 22 ^e	40,8	28,9	— 11,9	71
Pas-de-Calais 5 ^e	38,3	28,7	— 9,6	75

Dès le premier tour, le Parti socialiste compte 47 élus. Pour le second tour, les mécanismes du scrutin majoritaire et du désistement pour le candidat de gauche le mieux placé vont jouer à plein en sa faveur. Comptant pour 65 % des voix de gauche, le ps est son représentant dans 84 % des circonscriptions en ballottage. Situation idéale pour les amis de M. Mitterrand (sinon pour le pc lui-même...) : les socialistes sont assurés de retrouver les suffrages communistes ; en outre, ils peuvent attirer les voix des candidats marginaux et rallier une partie des électeurs UNM dans les situations de primaire. Le 21 juin, pour la première fois depuis 1936, la droite subit les rigueurs du scrutin majoritaire. Avec 56 % des voix au deuxième tour, la gauche enlève 85 % des sièges à pourvoir. Fort de ses 36 % du premier tour, le ps détient les trois cinquièmes des sièges dans la nouvelle Assemblée.

Un nouvel ordre électoral ?

Le rapport gauche-droite bouleversé, le ps parti dominant, le pc ramené à son plus faible score depuis quarante-cinq ans. Le grand

chambardement des élections législatives de juin 1981 annonce-t-il pour longtemps un « nouvel ordre électoral » (14) ?

Aux élections législatives, les socialistes ont bénéficié d'une situation exceptionnelle : le choc dans l'opinion du succès de M. Mitterrand, la brièveté de la campagne et son effet de lassitude auprès des électeurs, la quasi-disparition des petits candidats, le ralliement d'une partie des communistes et d'une partie des anti-communistes... Comme l'écrit Alain Lancelot, « le Parti socialiste a été plus seul que dominant » (15). Le temps d'un scrutin, il a marié les contraires : parti des réformes, il est aussi le parti de la nouvelle légitimité présidentielle ; allié au Parti communiste, il est aussi le meilleur rempart contre son influence. De sa capacité à demeurer à la fois l'instigateur des changements souhaités et le plus sûr rival du PC dépendent ses succès futurs. Mais il serait bien extraordinaire que le concours de circonstances du printemps 1981 se reproduise dans un proche avenir. La raison incite à croire au retour progressif du rapport gauche/droite à une situation d'équilibre.

Pour sa part, le Parti communiste sort très affaibli des deux scrutins. On se souvient qu'après la rupture de 1958 (où il passait de 25 à 19 % des suffrages exprimés), il ne retrouva jamais son niveau d'influence. En sera-t-il de même aujourd'hui ? En faisant le pari de la participation au Gouvernement, le parti s'est résolu à tenir compte de la sensibilité profonde de son électoralat. Mais, pour reprendre le terrain perdu, il lui faudra à la fois progresser parmi les techniciens, les employés et les intellectuels et attendre l'échec des socialistes — sans apparaître pour autant comme le responsable de leurs déboires.

Le « chiraquisme » va-t-il désormais se poser en principal challenger de la gauche ? Ayant pris appui sur la désaffection des cadres supérieurs et des travailleurs indépendants à l'égard du Président sortant, M. Chirac est le seul candidat à avoir tiré vraiment profit de la campagne présidentielle, mais il est sorti affaibli des élections législatives. Pour prétendre à la succession de M. Mitterrand, le maire de Paris devra veiller à ce qu'aucune force politique puissante ne fasse écran au centre entre le RPR et la gauche ; il devra aussi élargir son influence aux couches moyennes salariées sans lesquelles aucune victoire n'est désormais possible.

(14) Pour reprendre l'expression de Gérard LE GALL, *Le nouvel ordre électoral, Revue politique et parlementaire*, n° 893, juillet-août 1981, p. 1-32.

(15) On lira sur ce point l'analyse d'Alain LANCELOT, *L'alternance sur l'air de la vie en rose, Projet*, n° 158, septembre-octobre 1981, p. 933-939.

**Jérôme JAFFRÉ. — From Valéry Giscard d'Estaing to François Mitterrand :
Leftist France, votes left.**

Mr. Mitterrand's success on May 10, 1981 was not simply an indication of a rejection of Mr. Giscard d'Estaing, but it resulted rather from a fundamental evolution in the electoral body, and in particular in the young and in the middle class salaried employees. The fall of the Communist Party in the first round of the election and the rallying of a part of Mr. Chirac's voters in the second round were the political basis of this change. In June, the legislative elections saw the triumph of the Socialist Party, helped by significant current conditions ; so that it would be premature to conclude that a long lasting change in underlying strengths has occurred.

RÉSUMÉ. — Le succès de M. Mitterrand, le 10 mai 1981, n'a pas été la simple manifestation d'un vote de rejet à l'égard de M. Giscard d'Estaing mais il résulte plutôt d'une évolution en profondeur du corps électoral, en particulier des jeunes et des couches moyennes salariées. La chute du Parti communiste au premier tour et le ralliement d'une fraction de l'électorat de M. Chirac au second ont été les vecteurs politiques de ce changement. En juin, les élections législatives ont vu le triomphe du Parti socialiste, favorisé par un tel concours de circonstances qu'il serait prématuré d'en conclure à une transformation durable des rapports de force.

BERNARD RIDEAU

L'énigme Giscard

Il est à peine drôle de découvrir les multiples explications de la défaite de Valéry Giscard d'Estaing du 10 mai 1981, avancées avec les certitudes du savant Cosinus. Des sondeurs décrivent, à l'aide de leurs courbes, la rapide agonie du Président sortant, précipité dans le vide du haut de ses 60 % d'intentions de vote enregistrées à son crédit à l'automne 1980 jusqu'au « pitoyable » 48,24 % des suffrages exprimés obtenus au second tour. Par ailleurs, des publicitaires émus vantent les charmes séducteurs de leurs slogans qui auraient rallié à la candidature de François Mitterrand des millions de voix, oubliant que la meilleure propagande est toujours, *a posteriori*, celle du candidat qui gagne. Il est même un des dirigeants de l'UDF osant déclarer à la presse qu'il avait « scientifiquement » prévu la chute de son idole dès février : il a oublié de le dire en temps utile...

C'est oublier qu'à la veille du scrutin les observateurs sensés répugnaient à formuler un pronostic, gardant en mémoire la surprise des élections législatives des 12 et 19 mars 1978, qui vit l'union de la gauche, favorite des sondages, enfoncée par une majorité moribonde quelques mois auparavant : un quotidien du soir évoquait, sans complexe, dans son édition du 9 mai, la probabilité qu'une petite poignée de votes ferait la différence et que, peut-être, la connaissance des résultats de quelques territoires de l'océan Pacifique consacrerait l'ultime différence.

Aussi, il est facile, mais pas correct, de prétendre aujourd'hui que Giscard ne pouvait qu'être battu par François Mitterrand, tant la chose était inscrite dans l'incoercible. Après l'examen rude des données de l'élection présidentielle et l'exploration des facteurs anté-

rieurs et postérieurs au verdict du 10 mai, il semble que l'on puisse avancer l'hypothèse suivante : Giscard était à même de gagner « mécaniquement » cette élection, mais que, pour des raisons « structurelles », il aurait eu du mal à conserver le pouvoir.

LES ERREURS MÉCANIQUES

Ces erreurs sont en apparence nombreuses et variées. Cependant, étaient-elles évitables ?

Giscard pouvait-il se présenter comme le candidat du changement ?

Non, dans la mesure où le bilan du septennat était âprement discuté. Ses neuf concurrents n'avaient cessé de vilipender une œuvre présentée comme médiocre et au-dessous des espérances les plus légitimes. Faute d'un satisfecit large dans l'opinion, le citoyen-candidat aurait pris un risque majeur en prétendant, comme Jimmy Carter le fit en catastrophe, quelques mois plus tôt dans son combat contre Ronald Reagan, « qu'il avait commis des fautes, mais que, la prochaine fois, il ferait mieux ». D'autant plus que Giscard n'éprouvait aucune raison de regretter la politique appliquée au cours des dernières années et que, au contraire, il entendait, réélu, en conserver les principaux axes. Un autre élément l'a conforté dans cette attitude : les études d'opinion réalisées partout dans le pays, pour l'état-major giscardien comme pour les équipes des autres candidats, convergèrent vers le même constat : les Français aspiraient plus à un changement de têtes qu'à un changement radical de leur environnement social. Marchais comme Mitterrand ont développé une argumentation située au pôle conservateur de leur dialectique et de leur idéologie, tamisant leurs élans « révolutionnaires » pour favoriser les thèmes « petits-bourgeois ».

Giscard pouvait-il promouvoir une campagne « de rêve » ?

Son régime ne faisait plus rêver. Rivé aux réalités d'une époque difficile jusqu'à être traumatisante, le tandem Giscard-Barre, gestionnaire d'une crise incontrôlable et inépuisable, était prisonnier d'un modèle de comportement doctoral et rigoureux, face à l'adversité. Une campagne de promesses sectorielles, saupoudrant les bienfaits d'une politique différente, n'était pas envisageable par le Président sortant, sans répudier ses convictions et décider sciemment d'abuser

le peuple. Giscard pouvait promettre ce que Mitterrand a promis : il s'y est refusé. Observant, jour après jour, l'évolution d'une opinion publique se réfugiant dans l'irréalisme et l'imaginaire (cf., par exemple, les mouvances autour de l'attentat de la rue Copernic, déterminantes dans le divorce pouvoir-opinion et les effluves du phénomène Coluche), il s'est imposé une mission d'essence anti-électorale : ramener les Français à la raison. Le corps électoral raisonné et raisonnable, il redevenait le « meilleur » dans tous les domaines *the best for the job*. De là, une stratégie de campagne considérée par des commentateurs trop pressés comme « plate et sans racine ».

Giscard pouvait-il éviter les retombées des « scandales » ?

Par scandales, il faut entendre, pêle-mêle, l'affaire des diamants, les abus familiaux, le suicide de Robert Boulin, l'assassinat de Joseph Fontanet, etc. Une légende, pas si innocente que cela, règne encore sur leur impact. Les Français, contrairement à ce que l'on avance, ne sont pas tombés dans le panneau. Dès avril 1978, après le succès de la majorité chiraquo-giscardienne aux élections législatives, le Chef de l'Etat réunissait ses collaborateurs et les invitait à la plus grande prudence : le temps des attaques personnelles était venu, dit-il en substance. Il ne s'était pas trompé. Il appartient à l'ex-Président de faire justice de ces accusations infamantes, consacrées malheureusement comme forme de débat politique en France. Néanmoins, aucun sondage n'a pu prouver les dégâts provoqués par ces affaires dans l'opinion : au contraire, plusieurs mois après le départ de Giscard de l'Élysée, des études conduites par des instituts et publiées par des organes de presse peu suspects de compassion, ont indiqué que l'ancien Chef de l'Etat apparaissait aussi « honnête » et aussi « sincère » que son successeur, pourtant porté par l'état de grâce... Cependant, il n'est pas impossible que l'amalgame ait joué : altération de l'image d'un personnage « capable de contenir l'insurmontable » en le ramenant aux faiblesses du commun des mortels. Une part du charisme présidentiel a pu se dissoudre par suite de ces admonestations savamment administrées par les maîtres queux de l'opposition.

Giscard pouvait-il circonvier François Mitterrand ?

Tous les visiteurs se succédant dans le cabinet présidentiel n'avaient à la bouche que ce conseil léthargique : « Restez le Président que vous êtes et vous gagnerez, car Mitterrand est mauvais. » Or,

François Mitterrand ne fut pas mauvais. Ce « Jules Berry de la politique », comme le stigmatise un des proches de Giscard, allait louvoyer au plus près, à la manière de Louis Jovet. Le premier secrétaire du Paris socialiste, formation qui jouit d'une formidable sympathie auprès du public depuis des années, accumula prudence et opportunité. Prudence, dans le sens où, personnalité usée, il se montra le moins possible. Opportunité, dans la mesure où, à l'image du politicien archaïque, il sut substituer celle du personnage de séduction. Le face à face télévisé du 5 mai, sur lequel le Président sortant avait tout tablé pour confondre son adversaire, se révéla un marché de dupe : la vedette en fut François Mitterrand, car c'est lui, ce soir-là, que l'on regarda avec l'idée récurrente dans l'esprit du téléspectateur : « Et pourquoi pas lui ? » Reagan, à la fin d'octobre 1980, connut la même félicité face à un Carter, banal, qui de plus l'avait trop démolé auparavant. La surprise fut que Reagan apparut moins mauvais que son concurrent ne le disait : un vote de rejet de Carter se métamorphosa en un soir en vote d'adhésion à Reagan, et « négatif » devint ainsi « positif ».

Giscard pouvait-il adopter un autre mode de communication ?

« Un homme est un homme », devait lancer La Palisse à la cantonade. Un Chef d'Etat est constitué de fibres identiques à celles des autres humains. A quel point Valéry Giscard d'Estaing, blessé dans son jardin intérieur, n'a-t-il pas décidé d'affronter l'impossible en conduisant une campagne personnalisée jusqu'à la provocation, aux côtés de Madame et des enfants, pour confondre ses détracteurs qui avaient souillé ce territoire personnel ? Raymond Aron a diagnostiqué de lui une carence qui a fait mouche : « Giscard ne sait pas que l'Histoire est tragique. » Si cela était, les hommes seraient restés singes et les nations se seraient effondrées depuis belle lurette. En revanche, la destinée des hommes d'Etat, elle, est tragique : Euripide, Shakespeare et Racine avaient raison.

Gardons en mémoire le général de Gaulle appuyé sur sa canne dans les landes irlandaises, Pompidou abattu sur son lit de douleur, Giscard rongé par les doutes dans les derniers jours de sa campagne. Et pensons à François Mitterrand demain.

En définitive, si l'on décompte les votes massifs pour la gauche de plus d'un million de jeunes âgés de 18 à 21 ans, les effets distordants du renouvellement du corps électoral à hauteur de 8 millions de citoyens, les défections dans les fidélités des rapatriés et des Israélites et les impasses des sympathisants chiraquiens, etc., Giscard

pouvait trouver l'appoint des 1 066 811 voix qui lui manqua le 10 mai 1981. Il serait, alors, resté en poste à l'Élysée. Toutefois, une question surgit : une campagne « différente », c'est-à-dire mieux adaptée à la logomachie électorale, mais rompant avec la sémiologie giscardienne acquise, n'aurait-elle pas engendré un échec plus cuisant, comparable à celui que la majorité parlementaire fut incapable d'éviter quelques semaines plus tard ?

LES MUTATIONS STRUCTURELLES

L'issue de la campagne électorale présidentielle a, en effet, trouvé son révélateur dans la conclusion des législatives de juin 1981 : une formidable montée en puissance du ras-le-bol et des désirs de changement de politique et des visages, inscrits dans des méandres de la psychosociologie collective. Si l'élection présidentielle était intervenue un an plus tôt, même au prix d'une démission artificielle, Giscard pouvait être réélu avec une confortable avance.

Ces deux observations incitent à replacer la défaite du Président sortant dans un contexte plus large, pour en approcher la réelle signification.

Giscard pouvait-il convaincre les Français ?

En de multiples occasions, l'Élysée a sommé les officines ministérielles de se plier à un langage plus souple et plus humain. Au-devant de la scène, l'équipe de Matignon. Mais le langage peut-il longtemps masquer les intentions ? Raymond Barre fut entouré d'hommes parmi les plus remarquables. Fallait-il faire des concessions « démagogiques » à un corps social malade, malade des différents chocs pétroliers qui ont chamboulé le monde, du plus prolifique au plus démuné ? Gouverner, c'est agir. Le pouvoir a agi trop froidement. Or, dans la tempête, l'équipage s'est révolté, les mains brisées par le saut sauvage des cordages. Sait-on quand l'élection présidentielle a probablement commencé à être perdue par Giscard ? Non pas lors de la guerre des affiches et des slogans, de l'affrontement de la rue de Marignan et de la rue de Solférino : le jour où le conseil des ministres statuant sur l'avenir périlicant de l'industrie sidérurgique, au cours de l'hiver piquant de 1979, la télévision installa ses caméras, découpant au scalpel des familles concernées par la crise où la femme déclarait, en direct et avec toute la simplicité de la détresse : « Qu'allons-nous devenir ? » Ce jour-là, le chômage revêtit ses oripeaux de l'angoisse.

Giscard pouvait-il changer les Français ?

Cette question apparaîtrait saugrenue si elle sous-entendait que le Président sortant, prisonnier de ses thèmes, voire de son langage, difficiles à réagencer sans s'exposer à une rupture d'image, a été conduit à raccrocher son entreprise électorale de l'hiver 1981 à un objectif titanesque : changer les Français, au lieu de s'adapter à leurs attentes. En fait, ces attentes étaient floues, souvent contradictoires et, surtout, conditionnées par des facteurs psychologiques instables. Certes, la V^e République a vécu plusieurs scènes de ménage entre gouvernants et gouvernés. Ni de Gaulle ni Pompidou n'ont été épargnés.

A cela s'ajoutent des transmutations du corps social qui ont remodelé l'espace démographique et socioprofessionnel (jeunes et personnes âgées plus nombreux, moins de commerçants et d'agriculteurs et plus de salariés), alors que l'amélioration du niveau de vie modifiait les comportements et les modes de pensée. Depuis plus de dix ans, l'analyse des flux socioculturels pouvait laisser prévoir l'avènement d'une alternance de nature social-démocrate en France, dont des signes tangibles furent apportés, entre autres, par les élections cantonales et municipales de 1976 et de 1977, ou dans les sondages par la popularité de Michel Rocard.

Pourtant, si l'élection présidentielle avait eu lieu entre avril 1978 et août 1980, il est vraisemblable que le Président sortant l'aurait emporté. Que s'est-il donc passé, après août, pour ouvrir le succès à François Mitterrand ? Une crise de confiance unique dans nos annales, celle de l'« automne noir » 1980, qui vit un pays emporté par le scepticisme verser dans la déprime et se réfugier dans une sorte d'imaginaire et de surréalisme. Le phénomène ne s'est pas développé en corrélation directe avec l'approche de l'élection présidentielle : tandis que la popularité de Giscard semblait, les intentions de vote en sa faveur se maintinrent à un haut niveau. Ce n'est que bien après qu'une inversion de tendance fatale transparut, notamment à travers ce que nous appelons « les fonctions dérivées », comme par exemple l'évolution concomitante des pronostics sur l'élection et des souhaits sur son résultat : à partir de mars, sa campagne à peine entamée, les courbes de Giscard prirent le profil le plus défavorable, c'est-à-dire un pronostic fort avec des souhaits s'affaiblissant. Dès lors, les regards se tournèrent vers François Mitterrand. Sa victoire a transformé cette déprime en euphorie : c'est un renversement cyclothymique bien classique.

On a parlé de l'« état de grâce » du nouveau Président. Il y a, à mon sens, confusion : c'est l'opinion qui a connu cet état !

Giscard pouvait-il conserver le pouvoir ?

Il s'agit là d'une hypothèse d'école, mais elle mérite une halte : sans l'échéance électorale de mai 1981, que se serait-il passé ?

Comment cette crise de confiance aurait-elle été endiguée ? Était-elle surmontable ? Giscard, fraîchement réélu, la crise aurait été probablement reportée, mais elle se serait sans doute produite. On peut imaginer que le divorce entre le pouvoir et l'opinion, la dévitalisation du langage politique tenu par les dirigeants auraient provoqué une « déstabilisation » du régime plus ou moins violente. Mais la question reste entière : qui aurait récupéré les événements ? Cependant, cette observation quelque peu divinatoire doit soulever un problème : celui de la durée du mandat présidentiel. En mai 1979, soit cinq ans après sa prise de fonction, Giscard avait de grandes chances d'être réélu, ce qui l'aurait installé à l'Élysée jusqu'en 1984. Dix ans, c'est possible. Mais quatorze ans, n'est-ce pas trop assurément ? Surtout dans un monde où les démocraties féroces souffrant d'une crise, dont, il faut bien l'avouer, on connaît mal la signification planétaire et humaine, prennent l'habitude de sortir systématiquement les sortants.

Aujourd'hui, François Mitterrand et le Parti socialiste ont en main tous les leviers de commande. Ils résistent tant bien que mal, semble-t-il, à la tentation de croire que la France est socialiste. Elle ne l'est pas, même si elle éprouve de la sympathie pour les gens à la rose. Mais il serait encore plus dangereux de penser que l'opinion est fixée définitivement. Ses mutations se poursuivent et ses phases cyclothymiques s'enchaînent irrémédiablement. Après le rêve, reviendra l'éveil aux réalités. Or, le chômage continue de s'étendre et l'inflation de galoper : ces deux baromètres majeurs sont autant psychologiques qu'économiques. Vouloir changer la société pour rendre supportable l'insupportable, n'est-il pas un leurre redoutable ?

L'échec de Giscard doit soulever, de tous les côtés, des questions sur le devenir collectif et individuel. L'énigme reste opaque. Simple-ment, on peut dire que, depuis le 10 mai 1981, l'énigme Giscard est devenue aussi l'énigme Mitterrand.

Bernard RIDEAU. — **The enigma of Giscard.**

Can one argue today that the electoral defeat of Valéry Giscard d'Estaing of May 10, 1981, was inevitable? A deeper look into whether Giscard mechanically could have won the election, shows the profound structural changes which were against him, and in particular the psychological crisis of the autumn of 1980.

RÉSUMÉ. — *Peut-on prétendre, aujourd'hui, que la défaite électorale du 10 mai 1981 de Valéry Giscard d'Estaing était inscrite dans l'incoercible? A mieux y regarder, si « mécaniquement » Giscard pouvait remporter la victoire, des mutations « structurelles » profondes, dont la crise psychologique de l'automne 1980 fut le symptôme le plus saillant, jouaient contre lui.*

JEAN CHARLOT

*Les consultations d'avril-juin 1981
et Jacques Chirac*

Qui peut lire les arrière-pensées de Jacques Chirac et de Valéry Giscard d'Estaing dans leurs rapports changeants de 1974 à 1981 ? Chirac accuse Giscard d'avoir obstinément recherché l'éclatement et l'abaissement du gaullisme, Giscard reproche à Chirac de l'avoir délibérément trahi, ainsi que la majorité sortante, par ambition personnelle et partisane. Michel Noir n'a sans doute pas tort de penser qu'aujourd'hui les deux hommes sont irréconciliables « car, psychologiquement, ils ont franchi un seuil de rupture » (1). A qui la faute ? Les partisans du maire de Paris incriminent l'étroite tutelle que le Président a fait peser sur lui de 1974 à 1976 lorsqu'il était son Premier ministre et, surtout, le refus total de tenir compte, après les élections législatives de mars 1978, des propositions du RPR et de son chef qui n'avaient pourtant pas été pour rien dans la victoire surprise de la majorité d'alors. Les tenants du Président sortant rappellent les déclarations fracassantes de Jacques Chirac, depuis sa démission de Matignon en août 1976 jusqu'aux discours de la campagne présidentielle, en passant par le fameux « appel de Cochin » du 6 décembre 1978... C'est dire que la stratégie de Jacques Chirac pour les élections de 1981 est pratiquement impossible à étudier objectivement : stratégie du « recours », comme on l'a beaucoup écrit en ajoutant, parfois, qu'elle se fondait sur une politique du pire ? Jacques Chirac s'en est toujours défendu et l'historien du gaullisme se souviendra que le même reproche avait été fait au général

(1) *Le Point*, 476, 2 novembre 1981. Mais qui eût prévu, en 1974, le rapprochement qui s'est produit depuis entre Giscard et Chaban ?

de Gaulle, de 1947 à 1955, par les mêmes milieux politiques du centre. Stratégie du « sursaut » ? Mais qui peut nier qu'elle ait surtout servi les desseins de François Mitterrand en contribuant à déstabiliser le Président sortant ? Faute de pouvoir sonder les reins et les cœurs pour découvrir les véritables intentions de Jacques Chirac, nous laisserons donc de côté la stratégie pour analyser sa tactique, dans une situation politique contraire, et les effets — positifs ou négatifs —, pour son mouvement et lui-même, de ses initiatives et de sa campagne politiques dans le grand débat national qui a conduit les socialistes au pouvoir et la V^e République à l'alternance.

Une tactique offensive et habile

Si l'habileté tactique consiste bien à tirer le meilleur parti de moyens souvent limités pour atteindre ses objectifs, il est clair que les objectifs affirmés de J. Chirac étaient ambitieux et les résultats atteints honorables, compte tenu de ses moyens.

Dans la bataille présidentielle, le fondateur du RPR déclare successivement qu'il se présente pour gagner, qu'il sera qualifié pour le second tour, qu'il va effectivement gagner. Il est, certes, difficile pour un « grand » candidat aux présidentielles de jouer d'emblée les seconds rôles s'il veut conserver à sa candidature une crédibilité minimale. Lorsque le 26 octobre 1980, trois mois avant de se déclarer, J. Chirac dit avec force aux cadres du RPR réunis à Paris : « Notre stratégie est de gagner, notre candidat doit impérativement être présent au second tour. Est-ce objectivement possible ? Je vous affirme que « oui » » (2)... il pratique, tout comme G. Marchais ou M. Debré au même moment, la méthode Coué. L'habileté consistera à donner peu à peu un crédit certain à cette affirmation de routine. Le 22 mars 1981, après six semaines de campagne, il rappelle qu'il avait prévu son propre succès à la mairie de Paris en mars 1977 et celui de la majorité sortante aux législatives de 1978 pour donner du poids à sa nouvelle prophétie : « Aujourd'hui, je vous indique que je serai présent au second tour et élu au second tour, j'en ai la certitude » (3). Un mois plus tard, le 22 avril, quatre jours seulement avant le premier tour, il fonde cette conviction sur un constat : « Parmi les trois candidats susceptibles d'être présents au second tour, je suis le seul qui vois depuis deux mois s'amplifier régulièrement le soutien dont il bénéficie, au point de rendre désormais vrai-

(2) *Le Monde*, 28 octobre 1980.

(3) « Club de la presse », Europe 1 (*Le Monde*, 23 mars 1981).

semblable l'hypothèse selon laquelle je me situerai au 1^{er} tour au même niveau que M. Mitterrand (...) comme en 1978. »

Et d'appeler solennellement les Français — notamment les électeurs gaullistes, giscardiens et socialistes hostiles au communisme — à « faire en sorte que M. Mitterrand ne soit pas présent au deuxième tour » (4)... en votant J. Chirac au premier. Habile renversement qui fait du vote pour un *outsider* un « vote utile ». On peut discuter la réalité de la dynamique électorale invoquée par J. Chirac. Elle est faite d'un mélange de sondages sérieux et de sondages d'intoxication ; de courbes d'intentions de vote effectivement croissantes généreusement prolongées dans l'avenir ; d'une erreur involontaire des sondages, enfin, qui surestiment G. Marchais et sous-estiment F. Mitterrand, diminuant d'autant l'handicap de J. Chirac. Quoi qu'il en soit l'« effet Chirac » est psychologiquement bien réel. Les médias en discutent ; Michel Debré en perd ses soutiens et doit faire face à une forte pression de son propre entourage l'incitant à laisser le champ libre à Chirac (5) ; Valéry Giscard d'Estaing lui-même commet l'erreur de rentrer dans le raisonnement de son rival en mettant les Français en garde contre : « un second tour dans lequel il ne resterait aucun candidat de l'opposition » (6).

Même si l'effet Chirac s'est transformé en effet boomerang lors de l'appréciation des résultats effectifs du 1^{er} tour (7), il n'est pas sûr qu'il ait été plus nuisible qu'utile au candidat gaulliste : J. Chirac aurait-il atteint 18 % des suffrages exprimés, plus de 5 millions de voix, le 26 avril 1981 sans cette dramatisation finale de sa campagne ? Aurait-il pu éviter, sans elle, un ultime réflexe de « vote utile » favorable au Président sortant ? Le fait est que J. Chirac est, avec F. Mitterrand, le grand bénéficiaire des mouvements d'opinion enregistrés du début à la fin de la campagne du 1^{er} tour des présidentielles (8). Son score final est bon, comparé à celui de Jacques Chaban-Delmas en 1974 (+ 2,2 points, soit un progrès de près de 18 %), mauvais par rapport à celui du RPR aux législatives de 1978 (— 3,6 points, soit un recul de près de 20 %). Il n'avait pu que limiter le « vote utile » favorable à Giscard et le vote-sanction au profit de

(4) « Appel aux Français » (*Le Monde*, 24 avril 1981).

(5) 6 députés sur les 28 qui le soutenaient rallient Chirac ; J. Foyer, qui lui demeure fidèle, le presse de se retirer.

(6) V. GISCARD D'ESTAING, 22 avril à Lorient (*Le Monde*, 24 avril). CHIRAC a beau jeu de riposter : « Appelle-t-il ainsi, de façon implicite, à voter au 1^{er} tour plutôt pour M. Mitterrand que pour moi ? » (*Le Monde*, 25 avril 1981).

(7) 8 points de moins que Mitterrand, 18 % contre 26 %...

(8) Cf. l'analyse du panel L. HARRIS-FRANCE, R. CAYROL, *L'Express*, 18-24 avril 1981.

Mitterrand. Il reste que ce résultat était inespéré pour lui compte tenu de la mission quasi impossible qu'il s'était assignée : concurrencer dans l'électorat de la majorité d'alors le Président sortant. Faute de précédents en France, notons simplement, à ce sujet, que jamais, aux Etats-Unis, un Président sortant qui sollicitait le renouvellement de son mandat n'a été battu, dans la phase de sélection des candidats, par un *challenger* issu de son propre camp. Carter, par exemple, a été battu par Reagan mais Kennedy n'avait pu lui disputer victorieusement l'investiture démocrate. La mission de J. Chirac était d'autant plus impossible qu'il était concurrencé dans l'électorat gaulliste par les candidatures Debré et Garaud, discrètement mais efficacement soutenues par les giscardiens. Les experts de l'Elysée, en début de campagne, n'accordaient d'ailleurs pas à Chirac plus de 10 % des suffrages exprimés. Dans ces conditions, sa performance finale est tout à fait remarquable.

Dans la bataille législative la tactique de J. Chirac est claire et ses résultats contestés. Dès le lendemain de la victoire de F. Mitterrand, le 11 mai 1981 à 8 h 15, J. Chirac aurait téléphoné au président de l'UDF, Jean Lecanuet, pour lui proposer une entente entre gaullistes et giscardiens pour les élections législatives (9). En mai 1977, déjà, il avait fait la même offre à J. Lecanuet, parvenant d'ailleurs à un accord, le 7 décembre, sur un manifeste commun et 118 candidats d'union au 1^{er} tour de scrutin ; l'opposition de J.-J. Servan-Schreiber et, surtout, la double pression de R. Barre et V. Giscard d'Estaing avaient cependant vidé cet accord limité de son contenu avec la constitution d'un front anti-RPR par la création de l'UDF, le 1^{er} février 1978 (10). Le 11 mai 1981 comme l'aurait dit tout crûment J. Chirac à J. Lecanuet : « Giscard, c'est fini », et personne ne peut plus empêcher le chef du RPR de conduire en fait sinon en droit les opérations électorales pour la majorité sortante. Le Président battu s'y essaiera en vain. Réunis le 12 mai, les députés UDF imposent à leurs dirigeants la concertation avec le RPR. J. Lecanuet et J. Chirac se rencontrent au Sénat le 13 mai et signent un pacte d'union pour la nouvelle majorité (UNM), le 15 mai. L'UNM investira finalement 385 candidats uniques en métropole, au lieu de 118 seulement en 1978, ne laissant ainsi place qu'à 86 « primaires » entre les champions de la majorité sortante. Le RPR avait, au total, 289 candidats, l'UDF 273. Les conseillers de V. Giscard d'Estaing en matière élec-

(9) Stéphane DENIS, *La chute de la Maison Giscard*, Paris, J. C. Lattès, 1981, p. 108.

(10) Cf. J. CHARLOT, in H. PENNIMAN ed., *The French National Assembly Elections of 1978*, Washington, AEI, 1980, p. 83 sqq.

torale, Jean Riolacci notamment, ont vivement critiqué cette tactique d'union sans réussir à la contrecarrer. Au-delà du déplaisir élyséen de voir J. Chirac approuvé et soutenu par ce qui avait été le « parti du Président », il y avait l'idée qu'une telle alliance au 1^{er} tour, compte tenu des rancœurs réciproques, ne permettrait pas à la majorité sortante de faire le plein de ses voix au tour décisif. L'analyse des résultats ne semble pas confirmer ce point de vue. Dans les 86 circonscriptions où des « primaires » avaient lieu, la majorité sortante obtenait, en effet, 37,1 % des suffrages exprimés au 1^{er} tour, contre 40,1 % pour l'ensemble du territoire métropolitain (11). La concurrence au sein de la droite ne lui eût donc pas permis de « ratisser plus large », selon la formule consacrée, alors que l'union assurait 100 sièges (50 RPR et 50 UDF) à l'UNM dès le 1^{er} tour, des sièges que dans certains cas la gauche risquait d'emporter au second tour et qui représenteront finalement près des deux tiers des circonscriptions sauvées par la droite dans sa débâcle législative des 14 et 21 juin 1981. Jacques Chirac, en l'occurrence, a placé l'intérêt de l'Union au-dessus de celui de son parti, en pensant, peut-être, aux bénéfices que cette attitude lui vaudrait personnellement un jour... Sur les 67 circonscriptions métropolitaines où des « primaires » avaient opposé le RPR et l'UDF en 1978 et 1981, en effet, le RPR a distancé l'UDF dans 69 % des cas en 1981 (46 circonscriptions) au lieu de 63 % (42 circonscriptions) en 1978 (12). D'un point de vue partisan, J. Chirac aurait sans doute eu avantage à jouer les « primaires » surtout contre les giscardiens, d'autant que le RPR y était prêt, ayant depuis des semaines choisi ses candidats dans toutes les circonscriptions. Certains giscardiens se réjouiront de voir J. Chirac endosser la lourde défaite de l'UNM le 21 juin 1981. C'était sanctionner justement l'illusion largement répandue dans les milieux gaullistes que les législatives pouvaient être gagnées dans la foulée d'une *défaite* présidentielle ; mais c'était du même coup oublier un peu vite que la cause essentielle de la défaite législative était l'échec de V. Giscard d'Estaing devant F. Mitterrand le 10 mai (13).

(11) Cf. Alain LANCELOT, L'alternance sur l'air de la vie en rose, *Projet*, 158, 1981, p. 935.

(12) D'après *Le Monde, dossiers et documents*, les élections législatives de juin 1981, p. 63.

(13) Cf. Jean CHARLOT, Le double enchaînement de la défaite et de la victoire, *Revue politique et parlementaire*, 892, mai-juin 1981, p. 15-28.

Fonctions des consultations d'avril-juin 1981 pour J. Chirac

Dans la carrière d'hommes politiques comme François Mitterrand, Michel Rocard, Jean Lecanuet la candidature même malheureuse à l'élection présidentielle a été une étape importante et positive pour la réalisation du projet politique dont ils étaient porteurs : d'autres, tels Gaston Defferre ou Jacques Chaban-Delmas, y ont trouvé l'amorce d'un déclin politique ; quelques-uns, enfin, comme Alain Poher ou Jacques Duclos, n'ont pas vu leur destinée politique changée, ni en bien ni en mal, par l'échec présidentiel (14). Dans le cas de J. Chirac nul doute que son rôle dans les consultations présidentielles et législatives d'avril-juin 1981 ne retentisse sur son avenir politique. Dans quel sens ? Il est encore un peu tôt pour le dire et les éléments négatifs, de son point de vue, se mêlent pour l'instant aux éléments positifs.

L'élection présidentielle, d'abord, a été pour l'ancien Premier ministre l'occasion d'améliorer son image dans l'esprit des Français. L'homme de parti agressif, « agité », crispé a fait place à un homme politique toujours autoritaire et volontaire mais, selon une enquête IFOP-*Le Point* de fin de campagne, « plus sympathique », « plus sérieux qu'avant », « plus apte (qu'on ne le pensait) à être Président de la République », un homme dont on a apprécié le ton de voix, le caractère concret des propositions et des critiques, que l'on a jugé moins ennuyeux que Giscard ou Mitterrand (15). En réussissant la meilleure campagne de l'élection présidentielle, Jacques Chirac a fait un investissement politique non négligeable. Même si les sondages périodiques de popularité le classent aujourd'hui encore loin derrière Simone Veil ou Valéry Giscard d'Estaing, pour ne parler que des dirigeants de l'opposition, il reste cette dimension et cette crédibilité présidentielles que, dans des circonstances politiques propices, il pourra utiliser. Souvenons-nous, à cet égard, que François Mitterrand, fin 1980, était bien moins populaire que Michel Rocard ou Valéry Giscard d'Estaing...

Dans la lutte pour le pouvoir au sein de l'ex-majorité, Jacques Chirac a également marqué des points, d'abord en consolidant, l'unité et la cohésion pourtant menacées de son mouvement, le RPR,

(14) Pour une analyse plus précise, cf. Jean CHARLOT, Fonctions d'une candidature aux présidentielles, *Projet*, 152, février 1981, p. 176-184.

(15) Enquête IFOP, 14-21 avril 1981, 1 500 interviews, échantillon national (*Le Point*, 449, 27 avril 1981). Sur l'aspect *marketing* de ce changement d'image, cf. Michel NOIR, L'utilisation des techniques de marketing dans une campagne présidentielle, *Pouvoirs*, 14, 1980, p. 76.

alors même que l'UDF tend à se disloquer faute de *leader*. La candidature Debré était assortie de la menace non voilée de l'organisation d'une dissidence au sein du mouvement gaulliste. Le 10 janvier 1981, Michel Debré n'avait-il pas déclaré à l'intention de Jacques Chirac : « Qu'ils réfléchissent ceux qui hésitent encore et qu'ils mesurent le danger de diviser un mouvement en marche. Un mouvement qui ne s'arrêtera plus, car le service de la France peut exiger qu'il se poursuive au-delà de l'élection » (16).

La marginalisation puis le naufrage électoral de Michel Debré (1,6 % des suffrages exprimés) mettront un point final à l'entreprise. Aux Journées parlementaires du RPR, fin septembre 1981 à La Baule, Jacques Chirac a eu la satisfaction de voir revenir à lui, sinon Michel Debré lui-même ou Jacques Chaban-Delmas, les plus giscardiens des gaullistes derrière Olivier Guichard.

Dans le même temps l'UDF, sans aller jusqu'à l'éclatement, voit ses composantes radicale et CDS reprendre une large autonomie ; ses élus parlementaires imposer l'unité d'action avec le RPR et Jacques Chirac ; ses instances dirigeantes refuser le limogeage de Michel Pinton, malgré les pressions de l'entourage du Président déchu.

Le point faible du dispositif Chirac, outre les tenaces rancunes accumulées sur sa tête, est l'étroitesse sociologique de sa base électorale. Sa campagne présidentielle contre la « socialisation rampante » de notre économie et la bureaucratie de l'Etat, pour des économies budgétaires et un allègement de la pression fiscale, bref un « reaganisme à la française », a surtout intéressé les petits patrons du commerce et de l'industrie ou les cadres privés, elle n'a guère convaincu les employés et les ouvriers qui constituent l'immense majorité de l'électorat. Le temps du gaullisme de rassemblement social — majorité des employés et forte minorité des ouvriers votant pour le parti dominant d'alors, sous de Gaulle et Pompidou — est bien révolu. La reconquête du pouvoir passe par celle d'un électorat plus populaire.

(16) *Le Monde*, 12 janvier 1981.

Jean CHARLOT. — The elections of April to June 1981 and Jacques Chirac.

Considering the circumstances, Jacques Chirac did the best possible based on the limited means at his disposition during the presidential election campaign, and legislative elections which followed during the April-May 1981 period. Moreover, he succeeded in bettering his public image, avoided the breaking up of his political party, took the defacto leadership of the opposition ; but the voters that he was able to mobilize represent too narrow a sociological spectrum for a rise to power.

RÉSUMÉ. — Compte tenu des circonstances J. Chirac a tiré le meilleur parti de moyens limités lors de sa campagne présidentielle puis législative d'avril-mai 1981. Il a par ailleurs amélioré son image dans l'opinion, évité la dislocation de son parti, pris la direction de fait de l'opposition mais l'électorat qu'il a réussi à mobiliser est sociologiquement trop étroit pour une reconquête du pouvoir.

JEAN BAUDOUIN

L'échec communiste de juin 1981 : recul électoral ou crise hégémonique ?

On imagine sans peine le traumatisme vécu par les communistes à l'écoute des résultats des élections législatives de juin 1981. Revenus à un niveau d'influence électorale comparable à celui de 1936, ils ont pu avoir l'impression qu'en l'espace de deux tours de scrutin l'effort de deux générations militantes en vue d'assurer l'hégémonie indiscutée du parti sur la gauche française était brutalement réduit à néant. Avant d'examiner les processus politiques qui ont conduit à cette situation et les répliques diverses que tentent de mettre en œuvre les dirigeants du parti, peut-être convient-il de préciser davantage cette notion d'échec qui est au cœur de toutes les analyses.

1. La problématique de l'échec

Personne ne conteste l'échec communiste de juin 1981. Ni les commentateurs de la vie politique qui s'appliquent à dresser l'inventaire exhaustif de ses manifestations immédiates : recul électoral, hémorragie militante, désarroi stratégique, crise d'identité. Ni la direction du Parti communiste qui reconnaît le « sérieux revers » enregistré et tente d'en éclaircir les raisons immédiates et lointaines. Il y a pourtant deux manières d'interpréter cet échec :

— ou bien, on considère qu'il s'agit d'une *régression conjoncturelle*, significative, certes, mais passagère et surmontable à terme, comparable à celle de juin 1958, la poussée socialiste jouant à cet égard une fonction réactive analogue à la vague gaulliste d'alors ;

— ou bien, on considère qu'il s'agit d'un *déclin structurel*, décelable dès les précédentes consultations électorales, sanctionnant l'inaadaptation croissante des formes d'organisation et des schémas de pensée hérités du stalinisme à un ensemble national profondément transformé dans son décor politique et son profil sociologique.

L'hypothèse « basse » du recul est, naturellement, celle que retient la direction du PCF. Si l'on consulte, en effet, les principaux textes exégétiques produits depuis les élections, notamment le rapport de Georges Marchais au Comité central des 28 et 29 juin et le projet de Résolution établi par le Comité central des 12 et 13 octobre, trois sortes d'explications sont fournies :

— La première est d'ordre institutionnel. La présidentialisation agressive du régime issu de la Constitution de 1958, redoublée par la dynamique bipolarisante du scrutin majoritaire à deux tours (prime au parti dominant, incitation au vote utile), a privilégié de manière irréaliste le Parti socialiste en même temps qu'il pénalisait le Parti communiste. Le recul du suffrage communiste serait, par conséquent davantage le fruit d'une « technologie » électorale particulièrement perverse que le désaveu cinglant d'une ligne politique : « Nous avons sous-estimé la sérieuse menace que constitue pour notre parti ce nouveau mécanisme institutionnel » (1).

— La seconde présente un aspect plus traditionnel et emprunte davantage à la « démonologie » qu'à la raison. Le parti a été la victime d'un « climat de guerre idéologique sans merci » (2), savamment orchestré par les puissances dominantes, massivement relayé par les grands médias, subtilement cautionné par les dirigeants socialistes. La vague déferlante de l'anticommunisme a détourné du parti des milliers d'électeurs potentiels.

— Enfin, la troisième explication revêt un caractère plus novateur dans la mesure où elle interpelle directement l'histoire du communisme français : le parti fait les frais du « retard stratégique » accumulé aux lendemains du XX^e Congrès du Parti communiste d'Union soviétique. Si les noms augustes de Maurice Thorez et de Waldeck-Rochet ne sont jamais cités, on leur reproche implicitement « d'avoir réactivé la forme traditionnelle d'union dont le Front populaire demeure le modèle prestigieux, c'est-à-dire la recherche d'un accord politique fondamental et global avec le Parti socialiste » (3).

(1) Projet de Résolution, *L'Humanité*, 13 octobre 1981.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

Il serait déraisonnable de nier la portée de cette dernière argumentation. Il n'est pas, en effet, dans les habitudes d'un parti de tradition stalinienne de porter un regard critique sur sa propre histoire et d'en exciser de façon abrupte une manifestation aussi décisive que la stratégie du front unique au sommet avec les socialistes. L'interprétation du parti ne déroge pas cependant de manière significative à la grande tradition apologétique et légétimante de ses hagiographies. Elle présente, en effet, cette vertu de disculper les dirigeants actuels du parti et d'absoudre une fois encore les normes fondatrices du système (étatisme autoritaire, tentation idéocratique, solidarité internationaliste). Le projecteur braqué sur les « errements unitaires » des directions précédentes est aussi l'artifice qui permet d'isoler un moment du « trajet » pour mieux préserver l'inaltérable validité du « projet ».

En vérité, quelle que soit l'hypothèse retenue, le politiste ne peut faire l'économie d'une interprétation globale de l'évolution contemporaine du parti. Il est grand temps d'invalider toutes ces conceptions « existentialistes » qui ont si richement obscurci la compréhension du PC au cours des dernières décennies. De même qu'il était absurde de répéter sans cesse : « Le PC change-t-il ? », sans repérer au préalable les éléments du système communiste qui doivent effectivement changer pour qu'on puisse conclure à un changement réel. De même, il serait profondément desséchant de s'en tenir à une conception ponctuelle de l'échec, d'additionner et de hiérarchiser par exemple ses expressions immédiates, sans l'intégrer dans une « pathologie » générale du système communiste qui seule permet d'en éclairer la signification et d'en mesurer l'efficace.

A cet égard, il semble que le recul électoral de juin 1981 sanctionne de manière spectaculaire un processus certainement plus ancien mais dont l'intensité était tamisée par l'exaltante perspective du programme commun : la transition progressive du communisme français d'une « époque organique » marquée par l'institutionnalisation d'un certain nombre de privilèges au sein de la société française (notamment un quasi-monopole de représentation des couches les plus défavorisées) vers une « époque critique » marquée justement par la déconstruction progressive de ces privilèges. De « contre-société » puissante et stable qu'elle était, l'institution communiste tend à devenir une société périphérique et marginale. Est-il besoin d'ajouter que dans le cadre d'une étude nécessairement limitée nous nous contenterons de décrire les processus stratégiques qui ont engendré cette détérioration et les répliques que les dirigeants communistes envisagent pour juguler cette crise d'hégémonie.

2. La trajectoire de la crise

Si l'on regarde le déroulement de la stratégie communiste entre 1965 et 1981, on s'aperçoit que les dirigeants du parti expérimentent des pratiques unitaires au « sommet » puis « à la base » qui l'une et l'autre conduisent à l'échec mais n'en constituent pas moins un « doublet » traditionnel de l'histoire du parti. Celle-ci n'est-elle pas rythmée depuis ses origines par une alternance de périodes dites d'ouverture marquées par la recherche d'entente avec les socialistes et des périodes dites de repli placées sous le signe de la dénonciation des trahisons social-démocrates. En vérité, deux éléments s'opposent à une telle identification. D'une part, l'objectif d'un Programme commun de Gouvernement est inédit. D'autre part, la reconstitution d'un puissant Parti socialiste enfin ancré à gauche apparaît comme l'élément qui, à toutes les étapes de l'union, catalyse et approfondit le recul du PCF.

La relance d'une dynamique unitaire aux lendemains de la mort de Maurice Thorez répond, au premier abord, à des objectifs classiques. Il s'agit, certes, d'ouvrir de nouvelles perspectives de changement en réactualisant l'alliance au sommet avec le PS. Il s'agit, surtout, d'hégémoniser politiquement et électoralement cette alliance en vue de parvenir au pouvoir dans les conditions les plus favorables. La perspective à long terme étant de réaliser une percée décisive au niveau du pouvoir d'Etat en prenant appui sur un vaste secteur public et nationalisé. Cependant, lorsque le parti porte cette recherche unitaire au débit d'un modèle inauguré au moment du Front populaire, il gomme l'aspect résolument hétérodoxe de la stratégie du Programme commun. Pour la première fois de son histoire, en effet, le PCF envisage un partage durable du pouvoir d'Etat entre les seuls socialistes et les seuls communistes en vue d'aller vers le socialisme. Alors qu'en 1936 il se rallie à la formule du « soutien sans participation » et qu'entre 1945 et 1947 il participe à un gouvernement de reconstruction incluant des représentants de la « bourgeoisie nationale ». Alors surtout, que nulle part en Europe, une autre Parti communiste ne condescend à établir des liens aussi préférentiels et aussi riches avec cet ennemi héréditaire du communisme qu'est la social-démocratie. La visée inédite du « Programme commun » explique les deux grands impératifs que se fixent les communistes à partir de 1972. D'une part, un impératif « sociologique » visant à élargir l'audience traditionnelle du parti vers les nouvelles couches salariées portées par la « révolution scientifique et technique ». D'autre part, un impératif « politique » visant à dessiner les contours

d'un « socialisme aux couleurs de la France » et à modifier son identité sur des points importants. A la différence de 1936 et de 1945 la direction du parti consent à gager sa candidature au pouvoir sur des réformes significatives : relâchement des liens avec l'Union soviétique (4), renoncement à la notion de dictature du prolétariat, reconnaissance d'un socialisme pluraliste, rétablissement d'un climat de discussion à l'intérieur du parti. Réformes partielles, gauches et plus ou moins sincères qui l'inscrivaient malgré tout dans un processus de distanciation à l'égard de l'Union soviétique, qui l'impliquaient presque malgré lui dans une perspective eurocommuniste.

Le « malheur » a voulu que cette démarche soit contemporaine d'un redressement spectaculaire du PS et que la dynamique de l'union profite davantage au « réformisme » moderne et sincère du Parti socialiste qu'au « réformisme » emprunté et ambigu du Parti communiste. La contradiction déjà visible à l'issue de l'élection présidentielle de juin 1974 éclate au grand jour lors des négociations de l'été 1977 autour de l'actualisation du Programme commun. Le veto opposé par le PS tant à ses exigences institutionnelles (non à la « monarchie républicaine ») qu'à ses exigences économiques (plus de nationalisations, plus d'autogestion à la base) le dépouille des dernières « ressources » qu'il pouvait espérer mobiliser afin de contrôler l'orientation du futur pouvoir. Inapte à la fonction présidentielle, exclu des ministères clés, marginalisé au sein des grandes technocraties d'Etat, le parti est très concrètement confronté au scénario qu'il redoute le plus : devenir la caution ouvrière d'une simple gestion social-démocrate de la crise. D'où la décision de rompre l'union de la gauche. Et c'est à partir de ce moment que prend corps l'autre grande déconvenue du PCF. Le retour à une stratégie d'isolement et d'injure à l'égard des socialistes (la thèse du « virage à droite »), dont l'objectif était non seulement de reconstituer l'unité du parti sur des bases classiques (allégeance à l'Union soviétique, priorité aux pauvres et aux opprimés, exaltation du parti révolutionnaire), mais surtout de détruire les racines du renouveau socialiste et les légitimités unitaires dont il se réclamait : cet isolationnisme frénétique se retourne à nouveau en son contraire, alimentant à l'intérieur du parti une contestation ample et durable, renforçant encore davantage à l'extérieur du parti la crédibilité réformiste du Parti socialiste. Les « effets pervers » de l'unité apparaissent dans toute leur « hideur » en mai et juin 1981 : non seulement le Parti communiste

(4) Sur les limites de ce relâchement, voir notre article, *Le PCF, retour à l'archaïsme*, *Revue politique et parlementaire*, déc. 1980.

essuie un revers électoral sans précédent mais une social-démocratie puissante et conquérante s'est lovée dans les mécanismes étatiques imaginées par le général de Gaulle.

Tout n'est donc pas faux dans cette exégèse communiste qui lie le recul du parti à l'accomplissement d'une coupable logique d'unité au sommet avec le PS. Avec cette réserve fondamentale qu'on ne peut tirer argument d'une telle contemporanéité pour expliciter les raisons profondes du déclin communiste. La gravité de l'échec de la stratégie unitaire (le parti déstabilisé dans ses monopoles traditionnels de représentation de la classe ouvrière) a permis aux dirigeants communistes de renverser les responsabilités et d'imputer à une imprudente « eurocommunisation » un déclin qui est surtout redevable de la permanence au sein du parti de systèmes de pensée, d'organisation et d'action héritées de la période stalinienne.

3. *Le déplacement des enjeux*

L'échec communiste de juin 1981 condense soudainement ce déplacement progressif des enjeux qui caractérise la rivalité socialo-communiste depuis la signature du Programme commun :

- de 1972 à 1981 le PCF perd peu à peu la primauté qui était la sienne dans le champ électoral et qui lui permettait d'apparaître comme le « premier parti de gauche » ;
- en 1977 et en 1981, la rupture de l'union de la gauche et la participation symbolique au pouvoir illustrent dans des registres apparemment différents une même incapacité à établir une influence dominante au niveau des centres de pouvoir ;
- depuis la formation du nouveau Gouvernement la concurrence entre le PS et le PCF se déploie dans un ultime champ : le contrôle politique et idéologique de la classe ouvrière, l'exercice de la « fonction tribunitienne » (5).

Le contrôle de la fonction tribunitienne

Le PCF ne dispose plus aujourd'hui que de deux « ressources » susceptibles de favoriser la remontée de son influence : la solidité de ses institutions, d'une part, la densité de son implantation populaire, d'autre part. La seconde nommée étant d'ailleurs prépondérante tant il est vrai qu'une organisation qui ne s'enracine pas dans

(5) L'expression a été « immortalisée » par Georges LAUVAU, *Le communisme en France, Cahiers de la FNNSP*, 1968.

une pratique de masse est à moyen terme condamnée à se déliter. Or, la victoire du PS, si elle ébranle la mythologie du « parti de la classe ouvrière », ne détruit pas de fond en comble le vieux système d'échange qui lie le PCF aux « couches défavorisées » de la société et qui explique en partie son endurente prospérité :

- d'une part, il demeure le seul parti national à inscrire dans ses « gènes » organiques le postulat messianique de la primauté du prolétariat et à stimuler de manière rigoureuse la promotion de cadres d'origine ouvrière à tous les niveaux de son organisation ;
- d'autre part, il continue de structurer durablement les demandes et les attentes de secteurs importants du monde ouvrier grâce à ce réseau dense et ramifié de « courroies » que forment les cellules d'entreprises et de quartiers, les municipalités contrôlées par le parti, les associations populaires et familiales et les sections locales de la CGT ;
- enfin, on ne saurait tenir pour subalternes les homologues qui perdurent entre la geste quotidienne du parti et les *doxas* propres aux couches sociales qu'il prétend représenter. Apologie des valeurs nationales, culte du sport et de la virilité, inclination au machisme ou au racisme (Vitry), procès sans nuance de l'immoralité et de la pornographie : le parti, au-delà de concessions passagères aux « modes » (« Nous sommes le parti de la libération de la femme »), cultive soigneusement ce « traditionalisme » inhérent à un certain éthos populaire.

C'est justement cette singularité tribunitienne, source principale sinon exclusive de son rayonnement, qui devient aujourd'hui le *point nodal* de la compétition entre communistes et socialistes.

— A raison, tout d'abord, de « logiques de situation » pratiquement incoercibles. La coexistence à l'intérieur d'un même champ d'un puissant Parti social-démocrate et d'un puissant Parti communiste n'est pas viable. La logique naturelle du premier est de rechercher auprès des catégories populaires les soutiens propres à élargir son assise sociale et à légitimer sa prétention à une gérance réformatrice du système. La logique profonde du second est d'étendre son influence au-delà des catégories populaires qu'il « encadre » afin d'appuyer son projet de pénétration du pouvoir d'Etat. L'un et l'autre moissonnent les mêmes terres. En France, actuellement, le PS ne peut consolider sa vocation de parti dominant que s'il réussit à s'assurer le contrôle majoritaire de la classe ouvrière, donc à réduire de manière significative l'influence qu'y exerce le PC *via* la CGT.

— A raison, ensuite, des « rentes de situation » fraîchement

acquises par le Parti socialiste. La conquête durable du pouvoir d'État lui donne enfin l'occasion de remonter ses handicaps originels et de réparer ses fautives absences dans les entreprises. Le voilà, en effet, bien placé pour mobiliser un ensemble de « ressources » (maîtrise de la politique économique et sociale, initiative des réformes de structure, mise en œuvre d'un discours « anticapitaliste ») lui permettant justement de réaliser par le « haut » ce qu'il n'a jamais pu réaliser par le « bas » : s'imposer comme le traducteur privilégié des exigences des travailleurs productifs, confisquer à son profit exclusif une « fonction tribunitienne » dont il fut dans le passé constamment dépossédé, soit par l'anarcho-syndicalisme au début de ce siècle, soit par le communisme d'obédience léniniste à partir des années 1936.

Nul doute que les dirigeants communistes aient une conscience suraiguë du danger majeur qui les guette. Que restera-t-il, en effet, de leur antique légitimité prolétarienne si les secteurs dominants de la classe ouvrière dérivent vers les partis et syndicats « réformistes » ? Quel crédit les électeurs accorderaient-ils à un parti incapable de les représenter efficacement auprès des pouvoirs publics ? C'est pour enrayer un processus qui à terme les conduirait à une marginalité de type scandinave que les dirigeants communistes s'emploient, dans le contexte difficile de l'après-mai 1981, à dresser un ensemble de contre-feux.

Le déploiement de contre-feux

Préserver à tout prix les privilèges tribunitiens du parti menacés par l'hégémonisme social-démocrate : tel est le fil rouge qui permet d'ordonner les segments parfois discordants de la stratégie communiste.

Elle éclaire, tout d'abord, l'apparent paradoxe qui sous-tend la décision de participation au pouvoir. N'est-il pas remarquable, en effet, qu'en août 1977 la direction du PCF renonce à l'union de la gauche au motif qu'elle ne contrôle plus la dynamique anticapitaliste de l'expérience ? Et qu'en juin 1981 cette même direction se porte fiévreusement candidate à l'exercice du pouvoir alors qu'elle ne dispose plus d'aucune garantie pour en contrôler l'orientation ? En vérité, une participation même symbolique au pouvoir d'État était l'unique moyen dont disposait le parti pour conjurer le risque mortel d'une identification par l'opinion ouvrière de l'État socialiste et du changement, de la social-démocratie et du réformisme social. La présence de quatre ministres communistes accrédite au moins cette idée que le parti prend aussi sa part dans l'entreprise de rénovation sociale à laquelle F. Mitterrand ne peut se dérober sous peine de se déjuger.

Elle explique, ensuite, la subtile dialectique de l'unité et de l'autonomie qui régit le rapport du PCF au pouvoir d'Etat. Au niveau gouvernemental et parlementaire, le parti manifeste un grand loyalisme, se déclarant solidaire des avancées réalisées et observant un silence pudique devant les mesures contradictoires au programme communiste. Au niveau tactique et propagandiste, le parti pratique en revanche une surenchère discrète mais ferme visant à souligner les temporisations des socialistes et à désigner les seuils qu'il convient de franchir pour aller de l'avant. Les mesures initiées par le pouvoir socialiste tant en matière d'imposition des fortunes qu'au sujet du financement de la Sécurité sociale ont ainsi fait l'objet de « commentaires défavorables » de la part des dirigeants communistes. Enfin, au niveau syndical et revendicatif, la CGT n'hésite pas à se porter à la tête de nombreuses luttes et à radicaliser certaines revendications. La présence d'un gouvernement dominé par les socialistes n'est pas de nature à freiner son activité contrairement à la période de l'immédiat après-guerre où elle faisait de la grève l'« arme des trusts » et appelait les travailleurs à « retrousser leurs manches ». En définitive, la rude ascèse que s'imposent les communistes au niveau ministériel ne les empêche nullement de saisir toutes les opportunités pour apparaître comme les défenseurs naturels des pauvres et des opprimés.

Elle n'est pas indifférente, enfin, à tout ce processus de consolidation interne du parti depuis le « trauma » électoral de juin. La marge de manœuvre très étroite qui est dorénavant la sienne exclut toute fantaisie en matière organisationnelle. La direction actuelle reproduit, par conséquent, très fidèlement la tradition organiciste héritée de l'époque thorzienne en vertu de laquelle l'unité sans faille de toutes les institutions du parti autour de ses couches dirigeantes constitue non seulement la clé des développements futurs mais aussi la condition des remontées politiques. Elle s'est montrée inflexible à l'égard du courant critique regroupé à l'intérieur de « Rencontres communistes » et symbolisé par l'ancien secrétaire fédéral de la région parisienne, Henri Fiszbin (6). Elle a veillé à isoler et à marginaliser les éléments oppositionnels des différentes structures de la CGT de manière à ce que la grande centrale ouvrière demeure ce relais privilégié du parti parmi les travailleurs. Elle a pris acte, enfin, lors du Comité central des 8 et 9 octobre, de la disparition de « centaines de cellules d'entreprises » et décidé de réactiver la présence du parti dans l'ensemble du mouvement syndical et associatif.

(6) C'est au Comité central des 8 et 9 octobre 1981 qu'il revient de déclarer que « les fondateurs de Rencontres communistes ne sont plus membres du parti ».

Jean BAUDOUIN. — The failure of the communists in June 1981 : electoral retreat or the crisis of a hegemony ?

There are two manners to interpret the Communist Party failure of June 1981 ; either it indicates a temporary electoral retreat, which can be surmounted in time, or it is the result of a structural decline tied to the slow disintegration of the monopolies and privileges which has assured this party the powerful positions it held within French society. The object of this article is to show the strategic processes resulting in this disintegration and to estimate the resources that the party still has at its disposal in order to avoid an irreversible decline toward becoming a marginal element.

RÉSUMÉ. — Il y a deux manières d'interpréter l'échec communiste de juin 1981 ; ou bien, il s'agit d'un recul conjoncturel surmontable à terme, ou bien, il sanctionne un déclin structurel lié à la lente désagrégation des monopoles et des privilèges qui assuraient au parti de puissantes positions au sein de la société civile. L'objet de cet article est de repérer les processus stratégiques qui ont favorisé cette désagrégation et d'estimer les « ressources » dont dispose encore le parti pour éviter une marginalisation irréversible.

DAVID HANLEY

Les députés socialistes

Le groupe parlementaire issu des élections compte 269 députés (1). Il s'agit ici d'étudier plus précisément les élus des 14 et 21 juin 1981 (on ignorera donc les suppléants des élus devenus ministres ; encore que cela ne change guère quant aux données de fond, sinon peut-être au niveau des tendances, tel suppléant n'étant pas toujours du même courant que son ministre). Malgré ces limites, on a choisi de procéder à une analyse reposant sur les courants ; car les analyses des députés parues jusqu'ici (2) se sont peu intéressées à cette dimension du ps, pourtant essentielle pour comprendre son fonctionnement interne et qui lui confère une bonne part de son originalité. Si tout le monde sait que la représentation du ps a plus que doublé, que ses députés sont désormais présents un peu partout en France, avec des percées spectaculaires à l'est, à l'ouest et au centre (3) : que le gros des nouveaux parlementaires est composé d'hommes d'une quarantaine d'années, salariés en général des professions intellectuelles au sens large (cf. les innombrables commentaires sur la « République des professeurs »), il semble qu'une analyse partant de cette variable clé que sont les tendances pourrait éventuellement apporter quelques

(1) Ce chiffre comprend les 266 députés officiellement investis par le ps (264 en métropole, 1 à la Réunion, 1 en Guadeloupe). A ceux-ci nous avons cru bon ajouter les deux « dissidents », J. Giovanelli (Morbihan 6 ; rocardien) et R. Patriat (Côte-d'Or 3 ; mitterrandiste), ainsi que Gisèle Halimi (Isère 4). Tous les trois relèvent bien, à notre avis, du raz de marée socialiste, malgré quelques difficultés passagères entre leur fédération et la direction nationale du ps. En revanche nous avons exclu les 6 divers gauche, trop hétérogènes pour rentrer dans le cadre de l'analyse proposée ici (il s'agit de MM. Castor, Césaire, Dabezies, Hory, Pen et Pidjot).

(2) Cf. par exemple Gilles FABRE-ROSANE et Alain GUÉDÉ, *Le Palais-Bourbon vire au centre*, *Le Matin*, 6 juillet 1981 ; ou l'analyse sociologique de Roland CAYROL, dans *Le Monde* : « Les élections législatives de juin 1981 », p. 84.

(3) Pour un bon survol des gains du ps, v. *Le Monde*, *op. cit.*, p. 78-85.

nuances à cette image mal dégrossie et, ce faisant, jeter un peu de lumière sur le jeu interne de ce parti qui paraît maintenant, selon la formule de Harold Wilson, « le parti naturel du Gouvernement ».

Les tendances (4)

Les députés ont été classés selon la motion qu'ils ont votée lors du vote indicatif pour le Congrès de Metz en 1979, et nous n'avons exclu aucune motion. Car si la D reflète surtout l'existence d'une grave crise au sein de la fédération des Bouches-du-Rhône, et si la F n'a pas fait les 5 % nécessaires, toutes les deux traduisent une certaine sensibilité. Bien sûr, nous n'avons pas pu rendre compte des changements de tendance survenus entre-temps (ce qui est le cas pour un certain nombre des F, notamment). Il est difficile également de faire la part de toutes les nuances (« Un tel a voté C mais se sent proche de A » — ou le contraire). Les ralliements tactiques, où un député a voté une motion par devoir ou par souci d'avenir, sont forcément exclus aussi. Nos classifications reflètent donc le choix de Metz dans toute sa brutalité : mais cela leur donnera peut-être une certaine valeur indicative.

TABLEAU 1. — *Les députés PS par tendance, 1981*

Tendance	Nombre absolu de députés 1981 →	Pourcentage du groupe PS de 1981	Pourcentage du groupe PS de 1978	% des mandats à Metz (1980)
A (Mitterrand)	129	48	52,8	40,1
B (Mauroy)	42	15,6	20,7	13,6
C (Rocard)	45	16,7	16	20,4
D (Defferre)	5	1,9	1,9	7,8
E (CERES)	36	13,4	6,6	14,4
F (Pierret)	11	4,1	1,9	3,2
Inclassable	1	0,4		
Total	269	100	100	99,5

En comparant le pourcentage de députés obtenus par chaque tendance à son score lors du vote indicatif pour Metz, on voit que les mitterrandistes sont les grands bénéficiaires, gagnant quelque 8 %.

(4) Nous utilisons ce vocable plutôt que celui, plus connu mais plus récent aussi, de « courants ». Ce dernier, plus anodin, passe sous silence, à notre avis, l'élément de compétition, souvent féroce, qui anime ces communautés au sein du parti, et qui donne beaucoup de sa force à celui-ci.

Si les mauroyistes progressent un peu aussi, on peut y voir peut-être l'effet d'une certaine dynamique présidentielle (5). Les rocardiens, minoritaires à Metz, sont en perte, alors que le CERES arrive, pour la première fois, à avoir à peu près le nombre de députés qu'il mérite (6). On est frappé également par la persistance de la sensibilité F (dissidents du CERES, pour la plupart), malgré la non-existence officielle de cette tendance. Cela reflète sans doute non seulement le poids de certaines fortes personnalités au sein de leur fédération, mais aussi une réelle autonomie dans le choix des candidats par les militants des sections. Sans doute F. Mitterrand n'a-t-il pas été inconséquent de la persistance d'un esprit F en nommant dans son gouvernement un Edmond Hervé.

Les itinéraires

Au sein du groupe parlementaire, on distingue plusieurs *cursus* (7). Prenons d'abord les parachutages dans des circonscriptions dont tout prédisait qu'elles devaient revenir au PS. Ces cas-là ne paraissent pas trop nombreux : on pense à de vieux compagnons de lutte du chef de l'Etat, tels R. Dumas (Dordogne 1) ou G. Halimi (Isère 4). Le cas d'une V. Neiertz (Seine-Saint-Denis 5) ou d'un A. Bellon (Alpes de Haute-Provence 2) serait moins celui d'une récompense pour services rendus par le passé que celui d'un investissement pour l'avenir, avec la volonté évidente de placer les vedettes en puissance. Tous ces exemples relèvent du courant A, faut-il dire.

Dans les vieux bastions du parti, là où se fait un renouvellement, le *cursus* du nouveau ressemble souvent à celui de son prédécesseur. En Ariège ou en Haute-Garonne par exemple, les nouveaux députés sont des hommes d'un certain âge, ayant une expérience des responsabilités municipales ou départementales. Même quand un plus jeune, diplômé de Paris, prend la relève (J.-P. Balligand dans l'Aisne, A. Rodet à Limoges) celui-ci aura été bien rodé auparavant dans la vie du département. Si ces remarques valent surtout pour les courants A et B, on peut quand même dire que le député type est bien

(5) Curieusement le *pourcentage* des députés A du groupe est légèrement inférieur à celui de la dernière législature. Le chiffre significatif est le *nombre absolu* (gain de 74).

(6) Avant le 14 juin 1981 le CERES comptait 7 députés seulement. Au Congrès de Metz il disposait de 14 % des mandats ; à celui de Nantes, il en avait plus que le quart.

(7) Le cas d'un héritage « dynastique » (M. Massé récupérant le siège de son père à Marseille) paraît unique en 1981 et relève sans doute de ces conditions spéciales qui font la richesse du socialisme des Bouches-du-Rhône.

enraciné dans une mairie ou au conseil général depuis 1977 au moins : il s'est fait une réputation de gestionnaire capable et travailleur : souvent il a été candidat aux législatives de 1978, et il engrange maintenant les fruits de son travail local et les effets du changement de l'opinion au niveau national. Cela vaut pour tous les courants confondus : le succès d'un R. Carraz en Côte-d'Or ou d'un K. Haye en Gironde, tous les deux maires CERES en banlieue populaire, correspond bien à celui d'hommes au profil plus classique, comme le mitterrandidiste L. Robin dans l'Ain ou G. Bonnemaïson du courant B à Epinay.

À l'intérieur de cette catégorie des élus locaux, il est possible de déceler quelques nuances. On peut distinguer ceux qui sont vraiment du terroir (tels la CERES, M.-J. Sublet dans le Rhône, ou G. Benedetti dans le Gard) et ceux qui, malgré des mandats locaux, restent, tant par leurs racines que par leur activité professionnelle, des Parisiens, travaillant de loin. On pense à un J.-M. Belorgey dans l'Allier et à un C. Goux dans le Var ; il nous semble que ce phénomène relève surtout des mitterrandidistes.

Il y a aussi une certaine polarité parti/élus locaux. Si au moins 25 des nouveaux députés ont été le « premier fédéral » dans leur département, et si des responsabilités intra-parti se conjuguent souvent avec des mandats de maire, il y a un autre profil qui semble moins orienté vers la vie publique. Cela nous semble particulièrement vrai du CERES, qui compte dans ses députés pas mal de gens sans autre mandat électif (G. Toutain et J.-P. Planchou à Paris, J. Natiez à Nantes, A. Chépy dans la Marne). Ces militants se sont voués à faire du PS un instrument politique sérieux, conformément à la ligne du CERES ; mais, ce faisant, ils sont passés à côté des mandats locaux.

On peut aussi distinguer un certain nombre d'élus qui, quoique non originaires de leur circonscription, s'y sont établis il y a quelques années afin d'y implanter (ou revigorer) le parti et leur tendance. Ils voient à présent leurs années d'efforts bien couronnées, et on remarquera notamment parmi eux des CERES tels J.-P. Michel en Haute-Saône, J. Gatel à Orange ou M. Suchod en Dordogne (ce dernier élu, il est vrai, lors d'une partielle fin 1980).

Affinant quelque peu l'analyse des mandats détenus par les députés selon leur tendance (8), on voit d'abord qu'il y en a beaucoup qui ne semblent pas en détenir. Cela dit, le pourcentage des élus

(8) Notre information est sans doute déficitaire, car la plupart des élus doivent être des conseillers municipaux, au moins. Ce qui est significatif ici, c'est qu'ils n'aient pas choisi de faire beaucoup de cas de ce mandat (pas au point où *Le Monde* le cite dans sa description des candidats, par exemple).

locaux paraît très élevé pour les B, et très bas pour le CERES. Parmi les B, d'ailleurs, la moitié cumule les fonctions de maire et de conseiller général ou régional — signe d'une implantation de véritable notable, et preuve, s'il en fallait, de la persistance d'un type de socialisme municipal qu'il faut bien qualifier de SFIO. Le CERES préfère manifestement le parti aux responsabilités locales, étant sous-représenté dans toutes les catégories du tableau 2. Les A sont forts dans toutes les catégories, et les rocardiens sont difficiles à classer. Il n'y a pas mal de non-détenteurs de mandats et relativement peu de cumuls maire/conseiller général ; en revanche il y a bon nombre de simples conseillers généraux. Faut-il y voir une certaine difficulté à s'implanter localement, ou un refus plus motivé des cumuls ? La même interrogation se pose pour les F, si peu nombreux soient-ils.

L'implantation géographique

L'implantation régionale des députés est aussi une source riche de renseignements (v. carte p. 61). Laissant de côté les D, phénomène purement régional, on est frappé par l'extrême fragmentation des F (sauf peut-être dans les Vosges, dont C. Pierret lui-même est l'élu). Cela suppose des militants détenant de solides mandats locaux (B. Vennin à Saint-Etienne, J. Osselin dans la banlieue lilloise). Plus profondément, cela implique que ceux-ci aient eu une certaine autonomie par rapport au CERES parisien avant même de s'associer à celui-ci ; ce qui leur a permis de mieux supporter la rupture de 1978-1979 qu'ailleurs. Tel est sûrement le cas pour les deux élus cités, J. Osselin faisant partie du groupe de M. Wolf, et B. Vennin étant à la tête d'un groupe important d'ex-PSU venu au PS lors des Assises du socialisme (1974).

Quant au CERES il récolte les fruits d'une décennie d'attente et de travail patient. Dans les « terres de mission » de l'Est et de l'Ouest où le PS fait enfin irruption, c'est souvent le CERES qui dirige la fédération depuis longtemps : si jamais un mouvement national se produisait, c'est lui qui devrait en profiter. Voilà qui est fait, et le CERES gagne des élus dans la Marne, la Haute-Marne, la Moselle, la Meurthe-et-Moselle, la Haute-Saône et — très méritoire celui-ci — dans le Haut-Rhin. On fera la même observation pour Paris, longtemps la fierté de la tendance et où de un député on passe à sept. Si dans l'Est les CERES vainqueurs sont souvent des cadres du parti, en revanche, à l'Ouest, ce sont des élus locaux et départementaux qui l'emportent, notamment en Loire-Atlantique et Ile-et-Vilaine. Ailleurs et surtout au sud de la Loire, il s'agit de succès isolés

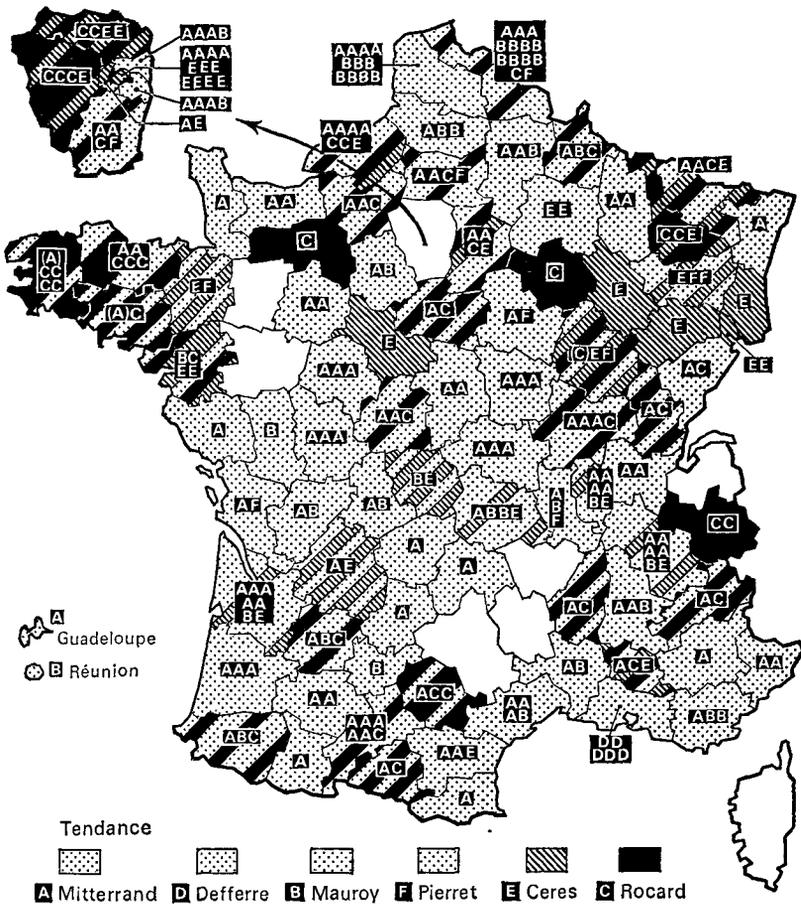
TABLEAU 2. — *Les députés PS par mandats*

Mandats	Tendance									
	A		B		C		D		E	
	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)
Conseiller municipal ou maire adjoint	12	9,3	7	17	4	8,9				5
Maire ou équivalent	29	22,5	6	14,6	8	17,8				5
Conseiller général	28	21,7	2	4,8	14	31,1	2	40		6
Maire + conseiller général ou régional	31	24	21	50	4	8,9	2	40		4
Conseiller régional	2	1,6	1	2,4						
Maire adjoint ou conseiller municipal + conseiller général	2	1,6			2	4,4				2
Sans mandat	25	19,4	5	12,2	13	28,9	1	20		14
Total	129	100	42	100	45	100	5	100		36

N.B. — (i) = nombre absolu ; (ii) = % des députés de cette tendance.

* M. J. Beaufort (Finistère 6) étant, selon nos informations, « indéterminé », ne figure pas dans ce tableau, ni pour les autres.

CARTE 1. — Les députés PS par départements et par tendances, 1981



(A. Lejeune à Guéret) dus souvent aussi à une implantation municipale préalable. D'une manière générale, le CERES se sent beaucoup plus à son aise dans les « nouvelles » fédérations de l'Est et de l'Ouest. Mais il a laissé des traces un peu partout et, preuve intéressante de son rayonnement, on compte parmi les députés des autres tendances, F compris, au moins 18 qui par le passé ont milité au CERES.

Le rocardisme est fort à l'Ouest, notamment en Bretagne, où il récupère toute une tradition cédétiste et catholique de gauche, longtemps incarnée par un certain PSU. A l'Est, en revanche, là où,

a priori, il aurait dû progresser, il se trouve pris de court par les autres tendances, sauf en Moselle et Meurthe-et-Moselle. Sans doute faut-il voir l'effet de l'implantation d'un Y. Tondon et aussi le poids d'une base cédétiste, souvent marquée par l'anticommunisme. On constate aussi une représentation rocardienne tout le long de la frontière orientale, allant du Doubs jusqu'aux Hautes-Alpes. Là encore, il s'agit de terres à tradition catholique, où la gauche a eu du mal à avancer. Dans l'agglomération parisienne on trouve des zones de force dans la banlieue Ouest et Sud, c'est-à-dire dans la partie plutôt aisée : le discours rocardien séduirait-il surtout les « cols blancs » ? Jusqu'ici, donc, rien de très étonnant pour ce qui est du courant moderniste, mais ce qui surprend davantage c'est la représentation somme tout assez honne des rocardiens dans le Sud-Ouest, dans de vieilles fédérations SFIO tels l'Ariège, le Tarn, le Lot-et-Garonne. Faut-il y voir le signe de ralliements conjoncturels au moment de Metz ou l'amorce d'un renouvellement plus profond ? Seul le temps le dira.

Les députés B se recrutent surtout dans le Nord - Pas-de-Calais. 15 sur 42, avec quatre autres dans les départements avoisinants ; c'est tout l'héritage d'un vieux socialisme municipal qu'on retrouve. Cela vaut également pour le sud de la Loire, où les B viennent surtout du Limousin, du Puy-de-Dôme et des départements du littoral. En revanche, ils ne sont guère présents à l'Est, ni à l'Ouest (sauf Nantes) ; il y a toute une sensibilité socialiste qui ne passe sans doute pas dans les nouveaux terrains. On ne peut s'empêcher de souligner l'étroite corrélation entre députés B et maires de grandes villes : d'autant plus que l'on sait que les animateurs du courant B au niveau national ne sont autres que les députés maires tels A. Chenard, J.-M. Boucheron, M. Sainte-Marie, etc. (et P. Mauroy, bien entendu).

La tendance A est présente un peu partout, ce qui lui donne une force allant au-delà du simple fait présidentiel, ou même de l'inconditionnalité envers l'ancien premier secrétaire. Si dans le Nord - Pas-de-Calais, elle recueille parfois les fruits d'un molletisme qui n'a pas rejoint P. Mauroy, elle montre aussi une force réelle en Bretagne, si rocardienne par nature. Si dans le Sud-Ouest elle sait susciter un patriotisme de parti bien ancré dans ces anciennes terres de gauche, et que son laïcisme rencontre encore des échos dans les départements anticléricaux du Centre (Allier, Saône-et-Loire, par exemple), c'est elle aussi qui domine pourtant dans tous les nouveaux départements gagnés par le ps, souvent brillamment, au centre de la France et, surtout, le long de la Loire. En témoignent l'Indre, l'Indre-et-Loire, le Cher. A Paris un compromis géographique passé avec le CERES

apporte aux mitterrandistes trois sièges de plus dans le nord de la capitale, le CERES détenant surtout les quartiers de l'est. On voit là la récompense de plusieurs années de lutte patiente mais acharnée pour reprendre la fédération au CERES — combat mené, on le sait, par L. Jospin et B. Delanoë. En banlieue, les mitterrandistes sont forts au nord et à l'est. Le seul coin de la France où ils accusent une relative faiblesse, est l'Est, et là encore il ne faudrait oublier ni les deux élus de la Meuse ni la brillante victoire de J. Oehler à Strasbourg. Même dans les départements alpestres, si peu prometteurs *a priori*, les A sont très forts dans l'Isère. Les A sont désormais présents dans 68 des 88 départements métropolitains où existe une représentation PS, ce qui leur donne une assise appréciable pour l'avenir (9).

Les critères classiques : occupation, âge, sexe

Au sein des tendances, il paraît difficile de trop nuancer, la grande masse des élus provenant de la petite bourgeoisie salariée, avec cette prépondérance professorale qui a tant ravi les commentateurs. Soulignons toutefois le fait que, chez les A, les professions libérales représentent 15 %, et chez les CERES plus de 13 %. Si l'on comprend le poids d'une certaine tradition « radicale » chez les premiers, ce pourcentage un peu élevé peut quand même étonner dans le courant du renouveau. Les B et C comptent, on le voit, sensiblement moins de professions libérales. En revanche, du côté des professeurs, on voit chez les CERES une sous-représentation par rapport à la moyenne du groupe, compensée par un excédent d'ingénieurs et de cadres administratifs supérieurs (ces deux catégories faisant 39 % du total des CERES) ; le groupe CERES paraît avoir comme base une alliance entre les techniciens du savoir pratique et ceux du savoir administratif. Les enseignants rocardiens sont en revanche surreprésentés et les « Supérieurs-Techniciens-Cadres » manquent un peu (seulement 22 %). Chez les B, les 7 % d'instituteurs attestent la continuité d'une longue tradition républicaine. Mais il ne faut sans doute pas accorder trop d'importance à ces nuances internes au groupe, car il s'agit de gens possédant tous un certain pouvoir culturel. On s'apercevra que les deux ouvriers se partagent entre les C et les A.

(9) Les autres tendances sont représentées dans les départements comme suit : B dans 24, C dans 32, E dans 26, F dans 9.

TABLEAU 3. — *Les députés PS par profession*

Occupation	Tendance							
	A		B		C		D	
	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)
Industriels : directeurs de société	3	2,3	2	4,8			2	40
Commerçants : artisans	1	0,1						
Agriculteurs								
Médecins	15	11,6	2	4,8	2	4,4		
Avocats	5	3,9	1	2,4	1	2,2		
Autres professions libérales	1	0,8	1	2,4				
Professeurs (supérieur)	16	12,4	2	4,8	11	24,4		
Professeurs (second degré)	42	32,6	18	42,9	14	31,1		
Ingénieurs	4	3,1	3	7,3	2	4,4	2	40
Cadres administratifs supérieurs	16	12,4	6	14,6	8	17,8	1	20
Journalistes	4	3,1			2	4,4		
Permanents	6	4,7	1	2,4	1	2,2		
Instituteurs	4	3,1	3	7,3	1	2,2		
Techniciens	1	0,8	1	2,4	1	2,2		
Cadres administratifs moyens	2	1,6	2	4,8				
Employés	1	0,8			1	2,2		
Ouvriers	1	0,8			1	2,2		
Officiers								
Retraités								
Autres	3	5,4						
Sans profession	4							
Inconnus	4							
Total	125	100	42	100	45	100	5	100

(i) = nombre absolu des députés ; (ii) = % des députés de cette tendance.

Si on prend l'âge des députés un regard jeté sur les nouveaux (10) ne montre guère de différences significatives (voir tableau 4), le grand renouveau étant de toute évidence l'œuvre des 35 à 49 ans. Cela est surtout vrai des rocardiens et des miterrandistes, mais les B semblent compter plus de gens au-dessus de la cinquantaine, ce qui s'accorde bien au profil quelque peu notabiliste du député mauroyiste évoqué plus haut. Si on laisse souvent croire que rocardiens et CERES sont surtout plus jeunes que les autres, cela n'est que partiellement exact, pour les députés au moins ; car les A et les E comptent une bonne part d'hommes d'un certain âge. Ce qui suggère que l'expérience et l'implantation locale peuvent être des atouts aussi utiles que la vigueur idéologique ou le taux de militantisme. Encore une fois, les miterrandistes semblent assez typiques de la moyenne.

Quant à la représentation féminine, il faut dire que l'égalité se fait toujours attendre. Si un député sur quatorze est désormais une femme (11), on voit que les tendances se différencient assez fortement. Si les A sont encore très typiques, on remarque une seule B et deux C (dont l'une a remporté une victoire invraisemblable dans un siège de banlieue où l'emprise du PS reste des plus minces). Décalage entre discours et pratique, dira-t-on. Le CERES en revanche peut tenir la tête relativement haute, un de ses députés sur six étant une femme. Bien sûr, avec le jeu des suppléants on a pu augmenter le quota des femmes : mais on l'a fait un peu clandestinement, derrière le dos des militants (et des électeurs) « qui ne comprendraient pas... ». C'est toujours la vedette mâle, ministrable, que l'on a mise en avant. On peut donc parler d'un progrès, mais seulement petit, nous semble-t-il.

Que conclure à l'issue de ce bref survol ? Au sein de la tendance B, une certaine SFIO survit encore et se propage même : son profil de notable n'est pas à méconnaître. Les deux courants du renouveau, moderniste et marxiste, rocardien et CERES, ont certes implanté le parti dans de nouveaux terrains : mais au niveau du personnel politique il y a moins de différence avec les autres tendances qu'on ne croirait. Le CERES, lui, a une prédilection pour le *cursus* au sein du parti plutôt que dans la vie publique. Quant aux partisans de F. Mitterrand, ils restent — tant par leur âge que par leur itinéraire, leur occupation ou leur implantation géographique — assez typiques de la moyenne du groupe socialiste. Seraient-ils donc une espèce de

(10) Nous ne disposons pas de données suffisamment précises sur l'âge des sortants pour analyser la totalité du groupe : mais nous pensons que cela ne risque guère d'altérer la valeur de cette analyse.

(11) Avant le 14 juin le groupe socialiste comptait 2 femmes (sur 106).

TABLEAU 4. — *Les députés PS par âge, 1981*

Tranche d'âge	Tendance										Total de tranche d'âge	% des nouveaux élus PS		
	A		B		C		D		E				F	
	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)	(i)	(ii)			(i)	(ii)
25-34 ans	3	4	3	14	3	10			6	21	1	11	16	9
35-49 -	56	75	11	50	22	73	3	100	17	58	8	89	117	70
50-64 -	16	21	8	36	5	17			6	21			35	21
65 ans et plus														
Total	75	100	22	100	30	100	3	100	29	100	9	100	168	100

(i) = nombre absolu des nouveaux élus ; (ii) = % des nouveaux élus de cette tendance.

N.B. — Ce tableau concerne seulement les *nouveaux* élus (y compris ceux qui remplacent un député PS sortant).

dénominateur commun le plus bas — ceux qui, comme on a pu le dire, détestent Rocard et ont peur du CERES ? Ou seraient-ils tout bonnement typiques de la masse des militants et sympathisants, voués à faire le changement pragmatique dans le calme et l'efficacité ? Rendez-vous en cinq ans, où les prochaines élections — et les congrès du parti qui se tiendront d'ici là — nous donneront peut-être la réponse.

JEAN-LOUIS QUERMONNE

Un gouvernement présidentiel ou un gouvernement partisan ?

« Du Parlement... il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations... C'est donc du chef de l'Etat, placé au-dessus des partis... que doit procéder le pouvoir exécutif » (1).

Cette loi fondamentale, non écrite dans la Constitution mais dictée par le général de Gaulle le 16 juin 1946 dans le discours de Bayeux, a présidé au fonctionnement de la V^e République depuis 1958. Imposée par son fondateur, elle a été respectée par ses deux premiers successeurs. Contestée par l'opposition, tant que celle-ci comptait parvenir au pouvoir grâce aux élections législatives, a-t-elle été écartée par l'alternance survenue à la suite de l'élection présidentielle du 10 mai 1981, ou lui survit-elle encore aujourd'hui ?

La question est essentielle à la compréhension du régime tel qu'il fonctionne depuis l'accession de la gauche aux affaires. Mais l'interrogation qu'elle soulève n'est pas simple. Et sa réponse implique non seulement l'analyse des déclarations du nouveau chef de l'Etat, mais surtout l'examen des conditions dans lesquelles s'exerce depuis six mois la pratique gouvernementale. Ensuite seulement l'on pourra se demander si l'omniprésence du Parti socialiste assortie de l'élection d'une chambre introuvable, a restauré en France la confusion des pouvoirs ou si la sauvegarde, assurée par François Mitterrand, d'un pouvoir présidentiel autonome équilibre l'ambition du parti victorieux par le maintien, dans son intégrité, d'un pouvoir d'Etat régalien.

(1) Général de GAULLE, Discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 cité en annexe à mon ouvrage, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 1980, mis à jour en juillet 1981, p. 619-620.

LES INTENTIONS DU PRÉSIDENT

La longue marche qui a conduit François Mitterrand, de la contestation sans concession du pouvoir personnel à sa troisième candidature à la présidence de la République, a été parfaitement décrite par Olivier Duhamel, dans un ouvrage devenu classique (2). Cette analyse nous dispense de reproduire ici les déclarations prononcées par le futur chef de l'Etat avant 1981. Contentons-nous donc de citer ici le jugement balancé porté dès 1967 par l'auteur du *Coup d'Etat permanent*, en réponse à une déclaration de politique générale du Premier ministre : « Dans le régime actuel, c'est le Président de la République qui désigne et investit le Gouvernement, mais c'est l'Assemblée nationale qui accorde sa confiance et qui contrôle » (3). Et rappelons, avec Olivier Duhamel (p. 279), qu'en mai 1974, dans un entretien accordé à RTL, François Mitterrand annonçait déjà que s'il était élu Président de la République, il ferait d'abord ce qui dépendrait de lui : « Et ce qui dépendra de moi de par la Constitution, ce sera de nommer un Premier ministre. Ce Premier ministre, comme c'est parfaitement normal, je le choisirai parmi les députés socialistes, membres de mon groupe parlementaire. J'ai besoin d'un homme en qui j'ai une confiance amicale et la certitude d'une compétence, en même temps que l'exacte longueur d'onde. » Et Olivier Duhamel d'observer en note : « Ce texte est à rapprocher du point de vue exposé en la matière par Georges Pompidou : « Je suis convaincu que les futurs Présidents de la République, quels qu'ils soient, seront conduits à choisir comme Premiers ministres des hommes qui leur seront étroitement liés, sur le plan non seulement politique mais intellectuel et personnel » » (*Le nœud gordien*, Ed. Plon, 1975, p. 63). Qu'advient-il en 1981 ?

Parvenu, sept ans après, au seuil du pouvoir et interrogé le 16 mars 1981 à l'émission « Cartes sur table » d'Antenne 2, le candidat à l'élection présidentielle va le préciser :

« Si vous me posez la question, sur quelle majorité politique vous appuieriez-vous si vous êtes élu Président de la République ?... Je réponds : « Je m'appuierai sur la majorité parlementaire que le suffrage universel

(2) Olivier DUHAMEL, *La Gauche et la V^e République*, PUF, 1980, notamment p. 58 à 70, 252 à 260 et 271 à 281.

(3) Intervention de M. François Mitterrand en réponse à la déclaration de politique générale présentée par Georges Pompidou, Premier ministre, le 8 avril 1967, onze jours après la formation de son troisième gouvernement, sans engager la responsabilité de celui-ci.

enverra à l'Assemblée nationale. » Mais il prend soin d'ajouter : « C'est vrai qu'un régime installé depuis maintenant vingt-trois ans a pris ses habitudes. Il a ses institutions. J'appartiens à l'opposition, je les applique, je les respecte, n'ayant pour ambition que de les changer selon la loi du suffrage universel, si les Français m'approuvent... Elu Président de la République, je changerai un certain nombre de choses, en particulier dans le cadre des relations du Président de la République avec le Gouvernement... Tout en étant très volontaire pour préserver la charge de la fonction et la remplir entièrement, je voudrais que l'on revienne à des mœurs un peu plus démocratiques » » (4).

Une fois élu, fidèle à ses déclarations antérieures, le nouveau chef de l'Etat entend proclamer le jour de son intronisation, en une phrase désormais célèbre, la source de sa légitimité :

« La majorité politique de la France vient de s'identifier à sa majorité sociale. » Mais il affirme quelques jours après : « J'exercerai dans leur plénitude les pouvoirs que me confère la Constitution. Ni plus ni moins. » Et, non sans humour, il insiste : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi. J'y vois quand même quelques défauts. Je erois avoir écrit quelque chose là-dessus » (5).

Enfin, dans sa première conférence de presse, le Président de la République est amené à préciser, sans lever encore toute ambiguïté :

« J'ai... peu parlé en ma qualité de Président de la République, mais j'ai agi, l'esprit tranquille, assuré de la durée, assuré aussi d'une solide majorité parlementaire. D'abord, il me fallait remettre chaque institution à sa place ; le Gouvernement gouverne, le Parlement légifère et participe au débat, sans contrainte d'aucune sorte. Quant à moi, si j'entends exercer la plénitude des responsabilités que le Peuple souverain m'a confiées, je ne peux me substituer ni à l'un ni à l'autre des pouvoirs. L'équilibre des institutions y gagnera, n'en doutez pas » (6).

Et à propos d'une question concernant la pratique du référendum « à la Suisse », la réponse est éclairante :

« Oui, je suis pour. Cela suppose une très profonde réforme constitutionnelle. Je ne suis pas en mesure d'engager des réformes constitutionnelles alors que j'ai tant à faire. Cela justifierait le reproche qui m'a été fait de tout entreprendre dans les premières semaines. Pour l'instant, les institutions, comme vous le voyez, je m'en accommode, et pour ce qui mériterait d'être changé — combien de dispositions le mériteraient ! — disons que je prendrai mon temps, mais ce sera fait en temps utile. »

(4) *Le Monde*, 18 mars 1981, p. 8.

(5) Entretien publié dans *Le Monde* du 2 juillet 1981.

(6) *Le Monde*, 26 septembre 1981, p. 3 et 8.

De ce faisceau de déclarations, il serait évidemment prématuré de vouloir dégager une doctrine constitutionnelle définitive, d'autant plus qu'il conviendra de le confronter à la pratique des deux gouvernements du cinquième septennat. Or cette pratique est elle-même contingente. Du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale, prononcée le lendemain de la nomination du Premier ministre, le premier Gouvernement Mauroy a été appelé à gouverner pendant un mois sans Parlement. Il a été un gouvernement de transition. Depuis le 21 juin 1981, le second Gouvernement Mauroy dispose d'une « chambre introuvable ». Et les relations de l'Elysée avec la majorité parlementaire sont aussi éloignées qu'il était possible de les imaginer dans l'hypothèse de l'« échec au roi » que Maurice Duverger avait dessinée en fonction de l'alternance attendue des élections législatives de mars 1978 (7).

Aussi, avant de passer en revue les interprétations susceptibles de rendre compte du mode de gouvernement socialiste de la V^e République et d'en apprécier, le cas échéant, la portée, convient-il d'analyser concrètement la manière dont ce gouvernement fonctionne depuis six mois. D'abord, comme gouvernement de transition. Ensuite, en tant que gouvernement de la République, tel que le définit l'article 20 de la Constitution.

UN GOUVERNEMENT DE TRANSITION

Tel fut, incontestablement, du 22 mai au 22 juin 1981, pendant trente jours exactement, le Gouvernement Mauroy 1, le plus bref qu'ait connu jusqu'à présent la V^e République.

Annoncée du perron de l'Elysée, dans le plus pur style de la V^e République, par le secrétaire général de la présidence de la République (8), la constitution du premier gouvernement du cinquième septennat s'est principalement caractérisée par deux traits :

1^o Bien que composé de 39 socialistes sur 43 ministres et secrétaires d'Etat, le cabinet a revêtu la physionomie d'un gouvernement de coalition. Mais, d'une coalition à l'intérieur d'une même formation politique. Certes, aux ministres socialistes s'ajoutent trois membres du mouvement des radicaux de gauche et le leader du mouvement des

(7) Maurice DUVERGER, *Echec au roi*, Albin Michel, 1978.

(8) La pratique en fut inaugurée le 9 janvier 1959, lors de la constitution du Gouvernement Debré, cf. Jacques CHAPSAL, *La vie politique en France*, PUF, 1^{re} éd., 1966 ; le communiqué de la présidence de la République est intégralement cité p. 372.

démocrates. Mais ce qui frappe, c'est le dosage établi entre les différentes tendances du Parti socialiste. Ainsi siègent en qualité de ministres d'Etat les plus illustres représentants de ces tendances : Gaston Defferre (tendance Mitterrand), Michel Rocard, Jean-Pierre Chevènement, auxquels s'ajoutent Michel Jobert et Nicole Questiaux (sans doute au titre de sa condition féminine...). Candidat maintenu au nom du MRG au premier tour des élections présidentielles, Michel Crépeau n'est pas jugé digne de cet honneur. Mais les radicaux de gauche détiennent trois postes, dont le ministère de la justice attribué à Maurice Faure. L'équilibre d'ensemble n'a pas été d'emblée réalisé et semble avoir nécessité quelques ajustements de dernière heure. Le 22 mai l'annonce de la constitution du Gouvernement se fait attendre et n'est pas prête pour les informations de 20 heures, ce qui rompt avec les habitudes de la V^e République.

2^o Les attributions de ce gouvernement de transition ont été contestées avant terme. Au cours du débat télévisé qui a opposé le 5 mai les deux candidats au deuxième tour de l'élection présidentielle, M. Giscard d'Estaing, prêtant à son adversaire l'intention de dissoudre l'Assemblée nationale, lui a objecté : « Si votre gouvernement ne va pas devant le Parlement, il ne pourra rien faire, il n'aura le droit de rien faire, il devra donc attendre le résultat des élections... Il ne pourra faire qu'une chose, c'est ce qu'on appelle expédier les affaires courantes » (9).

Cette interrogation visait manifestement à embarrasser le candidat socialiste, car elle était contraire aux dispositions et à la pratique constitutionnelles. Applicable à un gouvernement démissionnaire, comme le fut celui de Georges Pompidou du 6 octobre au 7 décembre 1962, la notion d'affaires courantes ne pouvait être étendue à un gouvernement régulièrement nommé par le Président de la République, sous prétexte qu'en l'absence d'Assemblée nationale il ne pourrait ni lui soumettre l'approbation de son programme ou d'une déclaration de politique générale, ni être soumis à son contrôle. Aussi, le futur chef de l'Etat a-t-il aussitôt répliqué à celui qui n'était pas encore son prédécesseur : « Quant au gouvernement que j'aurai constitué, il sera tout simplement le Gouvernement de la République. » Et la seule limitation qui dut être apportée à sa compétence fut de ne pouvoir déposer sur le bureau des assemblées aucun projet de loi.

Procédant exclusivement du Président de la République, le premier Gouvernement Mauroy ne put être contrôlé par le Parlement.

(9) *Le Monde*, 7 avril 1981.

Cela suffit à fonder le chef de l'Etat à déclarer à ses membres réunis le 27 mai en conseil des ministres : « Tout en restant fidèles à vos communs engagements, vous cessez d'être les représentants de vos partis, vous êtes les représentants de la France. » Cette tonalité gaullienne a présidé à l'exercice, conforme aux articles 34 et 37 de la Constitution, d'un pouvoir réglementaire aussi bien dérivé qu'autonome. Et l'investiture présidentielle a provisoirement occulté le fait que le Premier ministre, conformément là aussi, à une tradition française établie en contradiction avec la pratique parlementaire étrangère, n'était pas le leader de la principale formation de la nouvelle majorité (10). Non seulement parce que ce leader venait d'occuper l'Élysée, mais aussi parce qu'au sein du Parti socialiste il était peu de temps encore auparavant le chef d'une tendance minoritaire qui avait même porté son nom.

Ainsi, la conjoncture juridique et politique contingente, qui présidait à l'installation du gouvernement de transition, renforçait involontairement l'emprise présidentielle sur le Gouvernement, en conformité avec la tradition du régime. Il faudrait attendre l'élection de l'Assemblée nationale et la présence active en son sein d'un groupe parlementaire socialiste pour que, le cas échéant, la tendance se renverse. Est-il possible, cinq mois seulement après la formation du second Gouvernement Mauroy, d'observer un tel retournement ?

UN GOUVERNEMENT SELON L'ARTICLE 20 DE LA CONSTITUTION ?

Combien de fois, au cours de sa « traversée du désert », François Mitterrand n'a-t-il pas opposé à la pratique présidentielle de ses prédécesseurs les dispositions du premier alinéa de la Constitution, selon lesquelles « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » ? Et qui ne garde à la mémoire la fameuse interpellation lancée à Georges Pompidou lors du débat parlementaire du 24 avril 1964 dans laquelle l'actuel chef de l'Etat déclarait : « Monsieur le Premier ministre, en vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la Nation » ; « il est responsable devant le Parlement ». Si je constate que ces formules sont, dans la réalité, vides de sens, n'ai-je pas le droit de vous demander, à vous, Premier ministre qui, d'après l'article 21 de la Constitution, dirigez l'action du Gouvernement, non seulement com-

(10) Jean-Claude COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la FNSP, 1978, p. 143 et s.

ment et pourquoi, par le transfert continu de vos attributions au Président de la République qui, lui, est irresponsable devant le Parlement, vous abandonnez l'essentiel de vos prérogatives, mais encore comment et pourquoi, ce faisant, vous vous autorisez à priver progressivement le Parlement du droit fondamental de contrôle et de décision politique, hors duquel ce régime parlementaire ne serait plus que l'alibi d'un pouvoir personnel » (11) ?

Certes, depuis le célèbre débat, plus de seize années ont passé au long desquelles la pratique de la V^e République, en la détachant du modèle parlementaire initial, a instauré une tradition, sinon légitimé une coutume. Et la logique de l'institution présidentielle a conforté le consensus qui s'est progressivement établi au profit de la primauté du chef de l'Etat. Aucun Président de la République, fût-il socialiste, ne saurait désormais complètement s'en abstraire. En outre, comme on l'a subigné, l'origine présidentielle du déclenchement de l'alternance devait nécessairement consolider cette évolution.

Il n'en reste pas moins que les conditions particulières au fonctionnement du premier Gouvernement Mauroy ayant disparu, l'on pouvait s'attendre à un rééquilibrage des charges et des responsabilités respectives du Président de la République et des ministres dans le sens d'un accroissement de l'initiative et de la latitude d'intervention du Gouvernement. Sans lever complètement toute ambiguïté à ce sujet, les premières déclarations du Président Mitterrand citées au début de cette étude ont paru l'annoncer. Après cinq mois de pratique gouvernementale qu'en est-il aujourd'hui ? Le deuxième Gouvernement Mauroy répond-il enfin aux exigences de l'article 20 de la Constitution ?

1^o La formation de ce deuxième Gouvernement est intervenue selon le même cérémonial que celui observé à propos du premier. Mais sa composition est plus clairement encore celle d'un gouvernement de coalition. Certes, comme en juillet 1968, l'arithmétique parlementaire n'imposait pas son élargissement. La majorité absolue obtenue à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste permettait de maintenir la formule retenue au mois de mai. Or, contrairement aux pratiques des Gouvernements de gauche sous les républiques antérieures (1924, 1936, 1956...), hormis celles du tripartisme en 1945-1947, le Président de la République a tenu à ce que toutes les formations politiques victorieuses au second tour des élections législatives,

(11) Cité en annexe à notre ouvrage *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 636 et 637.

à condition d'avoir préalablement souscrit un accord de Gouvernement, soient représentées au sein du cabinet. Ainsi, aux tendances du Parti socialiste, au Mouvement des radicaux de gauche et au Mouvement des démocrates, sont venus s'ajouter des ministres communistes. Parmi eux, il était naturel que l'un d'entre eux, M. Charles Fiterman, reçoive le titre de ministre d'Etat, tandis que Mme Questiaux en perdait dans le même temps la prérogative.

Est-ce à dire que la structure du Gouvernement soit ainsi de nature partisane ? La réponse à une telle question mérite d'être nuancée. Certes, comme le 21 mai, la formation du Gouvernement intervenue le 23 juin a requis plus de temps que sous les précédents septennats. Mais il semble que, même avec le Parti communiste, le choix des hommes, sinon celui de leur affectation (on sait que Pierre Mauroy avait, tout d'abord, proposé deux postes ministériels et deux secrétariats d'Etat) soit demeuré, dans une certaine limite, à la discrétion du Président de la République et du Premier ministre.

Aussi bien, sous l'un des septennats antérieurs, le Président Pompidou avait admis que le Gouvernement devait « tenir compte de la composition de l'Assemblée nationale, ne serait-ce que parce que celle-ci a le pouvoir de renverser le Gouvernement » (12). Une place importante fut, en effet, toujours accordée à partir de 1962 à des ministres républicains indépendants (bien que, sous la quatrième législature, leur concours n'ait pas été nécessaire), puis à compter de 1969 à des ministres centristes. Le Gouvernement nommé le 23 juin 1981 prolonge et développe cette tendance, d'une part en proportionnant davantage le nombre des membres du Gouvernement à l'importance respective des groupes parlementaires, d'autre part, en s'efforçant d'assurer une représentation équitable des régions (13). Enfin, et surtout, le nombre des ministres non parlementaires, également comme sous le septennat écourté de Georges Pompidou, a été réduit (10 sur 44 dans le deuxième Gouvernement Mauroy, contre 13 sur 43 dans le premier). Ce qui n'empêche pas la présence au sein de l'équipe gouvernementale de hauts fonctionnaires, parlementaires ou non, et d'« hommes du Président ». Parmi ces derniers figurent à des responsabilités importantes : Robert Badinter, Jacques Delors, Pierre Dreyfus et Claude Cheysson.

(12) Cité par Francis de BAECQUE dans son livre : *Qui gouverne la France ?*, PUF, 1976, p. 184.

(13) Selon l'observation établie par Pierre AVRIL et Jean GICQUEL dans leur chronique constitutionnelle publiée par la revue *Pouvoirs*, n° 19, p. 177.

2° Les attributions du second Gouvernement Mauroy s'étendent, comme il se doit, à l'exercice dans leur plénitude des attributions gouvernementales. La présence de l'Assemblée nationale renouvelée a permis le dépôt de projets de loi, et le Gouvernement ne s'en est pas privé ! Mais si le Gouvernement a été nommé, conformément à la Constitution, sans investiture préalable de l'Assemblée, il a paru considérer comme une exigence constitutionnelle (et non plus comme une simple faculté laissée à son appréciation) le fait d'engager sa responsabilité sur son programme. Ce qui l'a conduit à faire application dès le 9 juillet, onze jours après sa nomination par le Président de la République, de l'article 49, alinéa premier du texte constitutionnel.

En revanche, conformément aux directives présidentielles, il n'a pas fait usage, jusqu'à présent ni de la procédure du vote bloqué (art. 44), ni de l'engagement de sa responsabilité sur un texte (art. 49, al. 3). Il a, par contre, subi par deux fois avec succès l'épreuve de la motion de censure (14)

Cette volonté initiale du Gouvernement de respecter l'intégrité des prérogatives parlementaires a dû cependant céder, par deux fois, aux nécessités. A l'occasion d'un débat organisé à son initiative sur sa politique énergétique, le Gouvernement a été amené à affronter pour la première fois sérieusement son propre groupe parlementaire. Celui-ci, à l'appel du député socialiste Paul Quilès, avait rappelé ses ministres au respect du projet socialiste. L'on sait qu'à l'issue d'une longue et difficile réunion du groupe à la salle Colbert, le Premier ministre a fait triompher le point de vue du Gouvernement. Et en engageant la responsabilité de celui-ci sur son programme énergétique, qualifié pour la circonstance de « déclaration de politique générale », il a imposé son point de vue à la fois à sa majorité et à l'Assemblée. Ainsi a été mis fin, au moins provisoirement, à une autre pratique, celle qui, à la suite du succès remporté par l'amendement Pierret tendant à l'accroissement du taux d'imposition des donations-partages introduit dans la loi de finances complémentaire pour l'exercice 1981, avait substitué l'arbitrage des instances internes du parti aux vertus du parlementarisme rationalisé.

Aussi bien, est-il assez vite apparu que le Gouvernement s'estimait tenu, non pas par le projet socialiste qui engage le parti, mais par le programme électoral du Président de la République. Il est clair, aujourd'hui, que c'est ce programme — et lui seul — qui constitue

(14) Sur ces différents points, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à l'article de Pierre AVRIL publié dans le présent numéro.

la charte de l'action gouvernementale. Un communiqué publié à l'issue de la réunion du conseil des ministres du 3 juin 1981 (il s'agit, il est vrai, du premier Gouvernement Mauroy), a rappelé « que les engagements pris au cours de la campagne présidentielle et approuvés le 10 mai par le suffrage universel constituaient, dans tous les domaines, la charte de l'action gouvernementale ». Et dans son message au Parlement du 8 juillet (qui vise explicitement le second Gouvernement Mauroy), le Président de la République en a confirmé les termes en écrivant : « J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative... Le Premier ministre vous demandera les moyens dont dispose la représentation nationale pour que soit fidèlement exécuté le contrat qui, depuis les 10 mai et 21 juin derniers, nous lie au peuple français » (15).

Si donc le Parlement est lié aux yeux du Président de la République par ses propres engagements électoraux, combien davantage encore doit l'être le Gouvernement ! Certes, aucune lettre-directive du chef de l'Etat au Premier ministre n'est venue confirmer publiquement, comme sous le précédent septennat, cette subordination, même si une telle correspondance existe. Il n'empêche qu'aujourd'hui comme hier les « grandes options » présidentielles lient impérativement l'action du Gouvernement et déterminent, par conséquent, le programme législatif du Parlement. A tel point qu'à l'issue du conseil des ministres du 18 novembre, a été annoncé le dépôt d'un projet de loi d'orientation fixant les principes de la nouvelle politique sociale. Pour assurer sa mise en œuvre, le Gouvernement fera application de l'article 38 de la Constitution. Ce qui lui permettra, dans un souci de rapidité, mais peut-être aussi d'écarter ou d'écourter certains débats parlementaires, d'intervenir par voie d'ordonnances dans le domaine de la loi.

A un niveau plus modeste également, il est intéressant d'observer que, sans pour autant soumettre leur parti à une observance inconditionnelle de la solidarité gouvernementale, les ministres communistes eux-mêmes ont pris l'habitude de se référer à l'occasion de décisions d'ordre secondaire aux options du Président. Ainsi, le 13 novembre, devant le Sénat, le ministre de la santé, M. Ralite, a-t-il répondu à une question relative à la répartition des scanners entre les hôpitaux publics et privés : « Le Président de la République a déclaré que les

(15) *Pouvoirs*, Chronique constitutionnelle de Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, n° 19, p. 184-195.

deux secteurs doivent être complémentaires, et je le suivrai dans cette politique, car complémentaire ne veut pas dire concurrentiel » (16). Ce témoignage, parmi d'autres, semble se situer à des années-lumières de la IV^e République !

En revanche, s'en rapprochent les tentatives des ministres communistes, au conseil des ministres ou du groupe parlementaire communiste au Parlement pour infléchir le cours de la politique gouvernementale dans un sens plus favorable à la clientèle électorale du parti. Ainsi en a-t-il été à propos des mesures anti-inflationnistes prises à l'initiative de Jacques Delors et surtout du rétablissement du 1 % sur les cotisations des salaires à la Sécurité sociale, jugé par André Lajoinie, président du groupe communiste à l'Assemblée nationale, de « contresens économique ».

3^o La principale instance appelée à arrêter, sous l'autorité du Président de la République, les délibérations gouvernementales est le conseil des ministres. Sur ce point, un retour à la tradition républicaine paraît être effectué. On a généralement observé que sous les septennats précédents, hormis lorsqu'il fut exceptionnellement procédé à un « tour de table » (17), la délibération du conseil avait été souvent formelle. Et Françoise Giroud nous en a livré une relation pleine d'humour (18). Les décisions réelles étaient prises en amont... ou parfois même en aval, dans le cadre de comités interministériels et de conseils restreints, quand elles ne l'étaient pas dans « l'exercice solitaire du pouvoir ». Dans son rythme de croisière, le conseil des ministres semblait ainsi devenu une instance d'enregistrement. Il n'en est plus de même aujourd'hui.

Certes, depuis le 10 mai 1981, les comités interministériels (auxquels il faudrait ajouter les réunions d'arbitrage budgétaire) poursuivent leur activité. Et les réunions interministérielles, qui associent des hauts fonctionnaires à des membres des cabinets relevant de différents départements ministériels tiennent séance sur séance à l'hôtel Matignon, à un rythme encore jamais atteint. De mai à octobre 1981, 481 réunions de ce genre ont eu lieu (19). En revanche,

(16) *Le Monde*, 15-16 novembre 1981, p. 15.

(17) Jean-Louis QUERMONNE, *op. cit.*, p. 211.

(18) *La Comédie du pouvoir*, Fayard, 1977, p. 25 et s.

(19) Dans l'ouvrage collectif *Administration et politique sous la V^e République*, publié en 1981 sous la direction de Francis de BAECQUE et de Jean-Louis QUERMONNE par les Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Jean-Luc BODIGUEL indique une moyenne mensuelle de 82 réunions interministérielles en 1979, ce qui constituait déjà un record. Ce record aurait donc été dépassé depuis la formation du premier Gouvernement Mauroy pour atteindre un rythme de 96 réunions !

la fréquence des conseils restreints tenus à l'Elysée paraît avoir diminué de moitié, comme l'indique le tableau ci-dessous (20) :

	Mai	Juin	Juillet	Août	Sep- tembre	Octobre
Comités restreints et comités interministériels	1	5	12	7	11	11
Conseils restreints		2	1		1	1

Ce relâchement tendrait à illustrer la préoccupation du Président de la République, au seuil de son septennat, de restituer une marge d'initiative plus grande au Premier ministre et de donner un contenu réel aux délibérations du conseil des ministres. Mais cette volonté n'a pas réduit, pour autant, l'importance du conseil de défense (21). Elle s'est assortie de la pratique selon laquelle un membre du secrétariat général de la présidence, le secrétaire-général adjoint le plus souvent (22) assiste aux comités interministériels. Et elle n'a pas conduit à restaurer la pratique des conseils de cabinet.

Quant à la libre intervention des ministres, elle semble, elle aussi, s'être dégagée du carcan dans lequel elle était insérée sous la « République giscardienne ». L'on a pu en mesurer l'ampleur aux écarts qui ont caractérisé les déclarations jugées contradictoires et même parfois intempestives de certains membres du Gouvernement. Si toutes n'ont pas coûté leur portefeuille à leurs auteurs, comme en fut victime à l'issue du premier Gouvernement Mauroy Alain Bombard, il n'est pas moins vrai que depuis la publication prématurée du rapport Auroux, une coordination plus étroite des initiatives ministérielles s'est exercée de la part de l'hôtel Matignon.

Au vu de ces données, peut-on conclure que le deuxième Gouvernement Mauroy s'est rapproché, dans la pratique, du modèle

(20) Ce tableau ne donne pas les résultats statistiques du mois de novembre ; or il semble que les émentes en Nouvelle-Calédonie aient justifié un accroissement du nombre des conseils restreints.

(21) Ainsi, est-ce le conseil de défense présidé par le Président de la République le 30 octobre qui a décidé la construction d'un septième sous-marin nucléaire et la mise en œuvre d'un nouveau missile sol-sol balistique. On notera, tout au plus, que par opposition à la pratique antérieure, la primeur de l'annonce de ces décisions a été réservée à l'Assemblée nationale au cours de sa séance budgétaire consacrée à l'examen du budget de la Défense nationale (*Le Monde*, 15-16 novembre 1981). Mais la répartition des compétences est la même.

(22) Jean-Marie COLOMBANI, Un semestre de pouvoir socialiste, III : L'entrée en force du militantisme à l'Elysée, *Le Monde*, 15-16 novembre 1981, p. 14.

défini à l'article 20 de la Constitution ? On peut admettre, en tout cas, qu'il s'y est efforcé. De là à voir en lui le siège d'un pouvoir autonome (le siège d'un « organe de l'Etat », comme l'aurait écrit autrefois Carré de Melberg dans sa Contribution), apparaît une distance que l'on ne saurait franchir. A supposer même que le Gouvernement se soit partiellement libéré de la tutelle de l'Élysée, ne serait-ce pas pour se placer dans une plus grande dépendance de la majorité parlementaire et, plus particulièrement du parti dominant ? Telle est la question fondamentale qu'il convient maintenant de soulever.

LA PRESSION DU PARTI
ET LE RISQUE DE CONFUSION DES POUVOIRS

Il est certain que le pouvoir exercé par le Parti socialiste depuis le 10 mai, et surtout depuis le 21 juin 1981, diffère sensiblement du rôle dévolu au Parti gaulliste sous les présidences du général de Gaulle et de Georges Pompidou, même de 1962 à 1967. Certes, dans les deux cas, le parti dominant obtient la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Mais la nature et l'influence différentes des deux formations ont fait dire à juste titre à François Mitterrand : « C'est la première fois dans l'histoire de la République qu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Gambetta et de Gaulle avaient entraîné et couvert de leur nom et de leur prestige ce qui, en réalité, était une coalition de partis » (23).

Dès lors, si le Parti socialiste, surtout après l'effacement des tendances réalisé au Congrès de Valence, constitue pour la première fois en France un véritable parti de gouvernement, ne risque-t-on pas d'assister de sa part à la revendication de la totalité du pouvoir ? Ne va-t-il pas chercher à la fois à mobiliser les forces sociales autour de lui et à entreprendre la conquête de l'Etat ? N'est-ce pas cela, finalement, que signifient les déclarations de certains de ses membres en faveur du système des dépouilles (il faut « couper des têtes »...) ou les élans de certains autres tendant à ce que leurs ministres deviennent « les godillots du parti » (24) ?

En termes plus mesurés, le président de l'Assemblée nationale, Louis Mermaz, a défini cette nouvelle ambition du Parti socialiste

(23) *Le Monde*, 2 juillet 1981.

(24) Cité par Jean-Marie COLOMBANI et Jean-Yves LHOMEAU, *Le Monde*, 14 novembre 1981.

en déclarant après le Congrès de Valence au Club de la Presse d'Europe n° 1 :

« Le parti, c'est ce qu'il y a aujourd'hui d'essentiel pour nous. Le Président de la République, le Gouvernement, la majorité de gauche — en ce qui concerne les socialistes, la majorité absolue de députés socialistes — cela forme un bloc, le pouvoir. C'est le résultat de la conquête du pouvoir d'Etat. Et pour que ce bloc ne s'endorme pas, ne se fossilise pas, il faut qu'il y ait le parti, qui a un rôle fondamental à jouer : d'abord un rôle de réflexion, un rôle idéologique. Il n'y a pas de parti de gauche sans idéologie... Le parti a ensuite pour rôle de veiller à ce que le programme soit appliqué, d'être le gardien du programme... Par ailleurs, le parti doit empêcher que le pouvoir politique ne s'isole... Et (il) doit exercer à travers le groupe parlementaire son contrôle de l'action gouvernementale. »

Si, parallèlement, l'on observe qu'aux lieu et place des relations bilatérales établies depuis vingt-trois ans dans l'Etat entre le Président de la République et le Premier ministre, semblent se mettre en place des liens permanents d'un nouveau type entre, d'une part le chef de l'Etat et d'autre part le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et le premier secrétaire du parti (le « triumvirat » Mauroy-Mermaz-Jospin), n'assiste-t-on pas à une modification en profondeur des rapports de pouvoir et à l'instauration par-delà l'appareil de l'Etat d'un gouvernement partisan ? Alors la séparation des pouvoirs, voulue par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, ne va-t-elle pas laisser place à une confusion des pouvoirs progressivement établie au profit du parti ? Deux interprétations tendraient à conforter cette hypothèse. Il nous faut les examiner successivement.

1^o Dans son livre intitulé *Echec au roi*, Maurice Duverger écrit qu'en régime semi-présidentiel comme en régime parlementaire « la clé de voûte c'est la majorité parlementaire. Bien qu'élu au suffrage universel et doté de prérogatives notables, le Président ne peut pas réellement la suppléer si elle est absente. Il doit la respecter si elle existe » (26). Or la majorité parlementaire, en système de parti dominant, s'identifie avec l'appareil dirigeant du parti au Gouvernement.

A dire vrai, ce jugement a été porté dans la perspective d'une alternance qui devrait résulter de la victoire de l'union de la gauche aux élections législatives de mars 1978. En effet, cette victoire aurait permis à une nouvelle majorité parlementaire de tenir en échec le Président, élu auparavant par une majorité prési-

(25) *Club de la Presse d'Europe 1*, 25 octobre 1981, 196^e script, p. 11.

(26) *Echec au roi*, op. cit., p. 90.

dentielle opposée. Dans cette hypothèse, compte tenu des engagements pris par Valéry Giscard d'Estraing à Verdun-sur-le-Doubs, il est tout à fait légitime de penser que le Gouvernement aurait procédé du Parlement et, à travers lui, principalement du parti dominant.

Tel n'a pas été le cas en 1981. L'alternance a eu pour origine l'élection présidentielle. Et l'élection législative n'en a été, après dissolution, que le corollaire. Si le second Gouvernement Mauroy a bien été formé à l'image de la nouvelle majorité, celle-ci était déjà dessinée au second tour de l'élection présidentielle. Et la majorité parlementaire n'a pas été en 1981 le fait générateur qui, en 1978, aurait imposé à la volonté du Président le Gouvernement issu de la coalition ou du parti dominant.

Qu'est-il donc advenu, aujourd'hui, du sort de ce Gouvernement ?

L'événement survenu en mai-juin 1981 a-t-il vérifié le modèle dressé par Maurice Duverger ? Sans la moindre hésitation, l'on répondra non. Non pas parce que le modèle établi aurait été à l'origine erronné, mais parce qu'entre 1978 et 1981, les données du problème ont été inversées et parce que, de ce fait, le modèle ne saurait s'appliquer. La logique présidentielle l'ayant conjoncturellement emporté sur la logique parlementaire, l'« échec au roi » n'est donc pas survenu. Est-ce à dire que le Président ait trouvé en lui-même — ou dans l'appareil de l'Etat — les ressources qui lui permettent d'équilibrer pleinement les pressions du parti ? L'interrogation soulève évidemment un tout autre problème. On l'examinera une fois analysée une seconde hypothèse tendant à expliquer par un autre cheminement la domination — redoutée — du parti.

2° Cette seconde hypothèse a moins trait au fonctionnement du régime, qu'aux relations du parti avec la « société civile » et à sa capacité à mobiliser la « majorité sociale » au service de la « majorité politique », et plus directement du parti dominant. On la trouve exprimée dans le numéro d'automne 1981 de la revue *Commentaire*, sous la signature de Bela Farago. Sous le titre : « Vers la confusion des pouvoirs ? », l'auteur dénonce, avec l'arrivée du Parti socialiste au Gouvernement, l'avènement d'un « pouvoir socialiste » qui risque de réaliser à son profit une nouvelle confusion des pouvoirs. Or, une telle confusion ne mettrait pas seulement en cause la séparation traditionnelle de l'exécutif, du législatif et du judiciaire ; mais elle tendrait, par-delà ou au-delà, à réaliser la quadruple confusion Etat-entrepreneurs (à la faveur des nationalisations), travailleurs-Etat (sous la forme du pouvoir syndical), Etats-travailleurs (avec l'asservissement corrélatif des syndicats à l'Etat socialiste) et, enfin, Etat-décideurs (par la tentation de l'autogestion).

Poussant plus loin cette analyse, Bela Farago se demande, en effet, si les forces sociales qui constituaient sous les septennats précédents des contre-pouvoirs (mouvements associatifs, collectivités locales et régionales d'obédience socialiste, syndicats de salariés, presse d'opposition...) ne vont pas provoquer du fait de l'alternance et grâce à la médiation du Parti socialiste, soit le dépérissement de l'Etat, soit « une sclérose définitive qui laisse pronostiquer une longue, une interminable survie — mais à quel prix... » (27) ? Et l'auteur d'en appeler, à défaut d'un échec inévitable de l'expérience socialiste auquel les institutions de la V^e République doivent permettre de surseoir, soit au « vieux remède de Montesquieu », s'il est encore applicable, pour essayer d'intégrer les contre-pouvoirs à l'appareil de l'Etat (vieille tentative « régionaliste » et « corporatiste » de la droite...), soit au « retournement gaullien » tributaire, évidemment, du comportement personnel du Président !

Or, paraissant finalement préférer cette option plus réaliste, Bela Farago conclut : « En fait, seul un comportement « gaullien » du Président — devenu comme malgré lui, par tous les pouvoirs qu'il détient et par sa position stratégique dans le fonctionnement des institutions, un homme « providentiel » pour le meilleur et pour le pire — pourrait renverser la force d'inertie des pesanteurs idéologiques du parti dont il est issu. Mandaté par les contre-pouvoirs, leur ayant en somme fait savoir lors de son entrée en fonction « je vous ai compris » — c'est le sens de la phrase sur la « majorité sociale » — il devra désormais « trahir » en un sens ces espoirs dont l'horizon se confond avec les lendemains qui chantent du communiste paradisiaque, et au lieu de remettre tous les pouvoirs aux « soviets », les amener à occuper une place déterminée et circonscrite dans l'ensemble de la société française » (28).

VERS LA SÉPARATION DU POUVOIR PARTISAN ET DU POUVOIR D'ÉTAT ?

Plutôt que de se laisser attarder par le problème illusoire de l'intégration des contre-pouvoirs à l'appareil d'Etat, qui semble aujourd'hui, plus encore qu'en 1940 ou en 1969, contraire à la culture française, c'est en effet à la question de savoir quelle distance l'autorité de l'Etat saura maintenir ou recouvrer par rapport à la volonté

(27) *Commentaire*, n° 15, automne 1981, p. 344.

(28) *Commentaire*, *op. cit.*, p. 350.

d'expansion et de conquête du Parti socialiste, qu'il convient, en terminant, de s'attacher.

Tel qu'il est évalué par les deux analyses fondamentalement différentes, mais conjoncturellement convergentes, de Maurice Duverger et de Bela Farago, l'avènement du Parti socialiste au regard de la confusion des pouvoirs est-il véritablement un danger ? La V^e République *bis* risque-t-elle d'être plus infidèle encore que sa version première marquée par l'exercice du pouvoir personnel, à la formulation de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel : « Toute société dans laquelle... la séparation des pouvoirs (n'est pas) déterminée, n'a point de Constitution ? »

A l'adresse de Maurice Duverger, dont on ne saurait trop répéter que l'analyse visait l'hypothèse d'une alternance survenue à la suite d'élections législatives, on fera tout d'abord observer ce que nous notions déjà la veille même du 10 mai, à savoir que l'origine présidentielle de l'alternance en modifie singulièrement la portée (29). Certes, l'alternance présidentielle a provoqué, à son tour, du fait de la dissolution, l'alternance parlementaire. Et celle-ci a déclenché la conquête par le Parti socialiste de l'appareil de l'Etat. Celui-ci détient à l'heure actuelle, outre la présidence de la République, l'hôtel Matignon et la plupart des ministères, la présidence de l'Assemblée nationale et la majorité absolue des sièges à cette Assemblée. Et il cherche à s'implanter, outre les emplois fonctionnels qui forment la structure des cabinets ministériels, des administrations de mission et des administrations d'état-major, dans les emplois pourvus à la discrétion du Gouvernement, en laissant au Parti communiste la portion congrue.

Mais ce faisant, le Parti socialiste ne fait que suivre, avec davantage de publicité (et plus d'avidité peut-être de la part de ses propres énarques ?) l'exemple malencontreux donné par ses devanciers (30). Or, au lieu d'illustrer sa puissance, l'on doit se demander si cette tendance, destinée à pallier la carence en matière de relais syndical, n'est pas plutôt de sa part un aveu de faiblesse ? « Cette carence, écrivent à l'occasion d'un premier bilan sur un semestre de pouvoir socialiste, Jean-Marie Colombani et Jean-Yves Lhomeau, alliée à une faible implantation dans les entreprises, explique que l'Etat ait toujours été conçu, par le PS français comme l'instrument permet-

(29) Jean-Louis QUERMONE, L'alternance au pouvoir et la continuité des institutions, *Le Monde*, 10 mai 1981.

(30) L'on pourra se reporter sur ce point à l'ouvrage collectif dirigé par Francis de BAECQUE et Jean-Louis QUERMONE, *Administration et politique sous la V^e République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1981.

tant d'y suppléer. Les nationalisations, mais aussi la future réorganisation des médias audiovisuels et, d'une façon générale, le souhait d'instaurer un « système des dépouilles » à la française sont significatifs de cette conception » (31).

Parti hégémonique, le Parti socialiste ? L'on peut répondre alors à Bela Farago, que ce parti reste aujourd'hui non seulement mal implanté dans les entreprises, mais dépourvu d'une base adhérente équivalente à celle de ses homologues sociaux-démocrates et même des partis conservateurs britanniques, allemands et même italiens. Parti hégémonique, ce parti sans courroie syndicale, en dehors de deux mouvements divergents, la CFDT et FO qui n'ont d'autre souci que de se démarquer de lui, comme l'illustrent à intervalles réguliers les colères d'Edmond Maire ou les signaux d'alarme d'André Bergeron ? Parti hégémonique, enfin, le Parti socialiste, talonné sur sa gauche par un Parti communiste, qu'il a sans doute brillamment réussi à distancer sur le terrain électoral et qu'il a contraint à siéger en position minoritaire dans un Parlement et un Gouvernement qu'il domine, mais qui n'en reste pas moins, par rapport à lui, un parti autrement mieux structuré et assuré de l'irremplaçable relais que lui vaut la CGT ?

Admettons que la présence voyante des municipalités socialistes, des présidents de conseils généraux et régionaux socialistes, des députés socialistes et, plus récemment des ministres, offre l'impression d'un pouvoir socialiste largement répandu dans la société civile et déjà forcément implanté dans l'Etat. A tel point qu'un hebdomadaire puisse titrer cinq mois après le deuxième tour des élections législative : « Est-ce Jospin qui gouverne ? » Mais à cette apparence perceptible au journalisme et que le Congrès de Valence a reflétée, il est vrai, dans un miroir, la science politique ne doit-elle pas persister à opposer l'analyse réaliste et l'appréciation plus nuancée qui ressortait avant l'alternance du livre publié par Hugues Portelli sur *Le socialisme français tel qu'il est* (32).

Quelque temps auparavant, le même auteur n'expliquait-il pas dans cette revue même, que le Parti socialiste — redevenu, sans aucun doute depuis Epinay un parti de militants, mais demeuré largement un parti de notables — avait lui aussi subi l'influence que la présidentialisation du pouvoir a progressivement mais durablement exercée sur tous les partis politiques français depuis 1962 (33).

(31) *Le Monde*, 14 novembre 1981.

(32) Hugues PORTELLI, *Le socialisme français tel qu'il est*, PUF, 1980.

(33) Hugues PORTELLI, *La présidentialisation des partis français, Pouvoirs*, n° 14, 1980.

Or cette présidentialisation a produit, en particulier, deux effets. Comme l'a montré Portelli, elle a modifié incontestablement les structures des partis. Et elle en a présidentialisé le fonctionnement au profit de leur Président, secrétaire général ou premier secrétaire. De ce point de vue, l'on peut donc escompter qu'au rythme où s'éloignera la statue du commandeur, la vérité sera de constater qu'au sein du Parti socialiste « c'est Jospin qui gouverne ». Et ce mode de gouvernement ne sera pas sans retentir à l'intérieur du groupe parlementaire socialiste et au-delà.

Mais le second effet de la présidentialisation des partis, est d'avoir habitué à l'intérieur même de l'appareil, les dirigeants et les militants à la pratique présidentielle. Et lorsque celle-ci se transpose au niveau de l'Etat, ce qui était illégitime pour un ancien militant de la SFIO est devenu naturel à la nouvelle génération socialiste. En d'autres termes, le pouvoir d'Etat exercé par François Mitterrand ne peut plus choquer aujourd'hui un militant habitué à l'autoritarisme du premier secrétaire.

Faut-il nécessairement en conclure, que les conditions sont réunies désormais pour que le pouvoir présidentiel se détache progressivement de ses origines partisans pour établir progressivement son fondement sur l'appareil de l'Etat ? Peut-on aussi en déduire que le Président de la République socialiste pourra gouverner, s'il le faut, indépendamment de son parti ou, à condition de sauver les apparences, contre lui ? L'équilibre à trouver entre le pouvoir d'Etat et celui du parti sera, en fait, une question de mesure.

On a évoqué, au début de cet article, l'habitude qui conduit au cours de la première session parlementaire l'appareil du parti à arbitrer quelques différends d'ordre secondaire qui ont opposé tels membres du groupe socialiste à tel ministre, voire au Gouvernement.

La liste serait plus longue aujourd'hui à dresser des interventions du Président de la République destinées à donner des directives à ses ministres, à infléchir le choix des personnes ou à corriger telle orientation ou telle appréciation jugée inappropriée en haut lieu. Qu'il suffise de citer par exemple :

- les interventions du chef de l'Etat en matière architecturale (à propos du quartier de La Défense) ou en matière artistique ;
- le choix du président de l'Assemblée nationale et des présidents des commissions parlementaires ;
- le rappel à l'ordre d'un député socialiste pour ses attaques, jugées sans fondement, à l'adresse du président du Conseil constitutionnel ;

- la décision prise « souverainement » par le chef de l'Etat d'exclure de l'assiette du futur impôt sur la fortune les œuvres d'art ;
- la décision présidentielle, prise le 30 octobre en conseil de défense, de construire un septième sous-marin nucléaire et de mettre en œuvre un nouveau missile sol-sol balistique (on notera simplement, par opposition aux manières du gouvernement précédent, la primeur accordée à l'Assemblée nationale pour le lui annoncer...).

Il n'est donc pas interdit, provisoirement, de conclure que le pouvoir présidentiel, colonisé par le premier secrétaire du parti, paraît de plus en plus recouvrer la physionomie du pouvoir régalien. À ce titre, ses prérogatives, son autonomie, son autorité, et jusqu'à son image, semblent davantage s'inscrire dans la continuité de la V^e République qu'en rupture avec elle. Et s'il existe, du côté de l'Assemblée nationale — plus qu'avant le 10 mai — un pouvoir partisan désireux de s'incarner dans une majorité parlementaire plus active, il n'en reste pas moins que ce pouvoir semble être déjà équilibré par un pouvoir présidentiel ancré dans la permanence de l'État. S'il en est ainsi, mais comme nous l'écrivions en décembre 1980 (34), tout est fonction de la personnalité du Président, ce ne serait pas la première fois depuis Jules César que, par un phénomène de choc en retour, un pouvoir colonisé aurait fait aussi rapidement la conquête de son colonisateur.

(34) Jean-Louis QUERMONNE, Pouvoir présidentiel et pouvoir partisan, sous la V^e République, *Projet*, décembre 1980.

Jean-Louis QUERMONNE. — Presidential government or partisan government ?

Following the election of François Mitterrand as President of the French Republic, it is interesting to analyse his statements of intention and compare them to the reality of the first and second Mauroy governments. It is also important to consider a theory according to which the coming to power of the Socialist Party and the election of a landslide majority to the national assembly has created a confusion of powers, even if the presidential power continues in France to play a fundamental role.

RÉSUMÉ. — *Après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, il s'avère intéressant d'analyser ses déclarations d'intention et de les confronter avec la pratique des Gouvernements Mauroy I et Mauroy II. Mais il convient également de prendre en considération les hypothèses selon lesquelles l'avènement du Parti socialiste au pouvoir et l'installation d'une « chambre introuvable à l'Assemblée nationale » auraient engendré la confusion des pouvoirs. Même si, au total, le pouvoir présidentiel continue à jouer, en France, un rôle fondamental.*

SAMY COHEN

Les hommes de l'Élysée

Y a-t-il une « manière Mitterrand » de travailler à l'Élysée, de choisir ses collaborateurs, de les utiliser (1) ?

Au-delà de la fascination que les conseillers du prince exercent sur l'imaginaire collectif, l'existence de l'« entourage » du Président de la République pose un problème institutionnel de fond. Dans le système de « dyarchie inégale » qu'a connue la V^e République, ces hommes constituent un des éléments importants du partage du pouvoir entre le Président et le Premier ministre. Grâce à l'information qu'ils procurent au chef de l'État et aux dossiers qu'ils lui préparent, ils lui donnent la possibilité d'orienter l'action gouvernementale. Face à un Premier ministre disposant du contrôle de l'appareil administratif, policier et militaire, leur disparition entraînerait un affaiblissement considérable du rôle du Président. À l'inverse, l'installation à l'Élysée d'un appareil puissant capable à lui tout seul de préparer et de mettre en œuvre des décisions importantes affaiblirait celui du Premier ministre. Elle constituerait une étape supplémentaire dans la présidentialisation du régime.

Les trois premiers Présidents de la V^e République ont toujours eu des collaborateurs suffisamment nombreux et compétents pour leur permettre de définir les grandes orientations et contrôler leur application, mais ne leur ont jamais donné les moyens de constituer à l'Élysée un véritable « gouvernement bis ». L'intervention des hommes du Président dans la marche des ministères était fréquente — en particulier sous G. Pompidou et V. Giscard d'Estaing — mais

(1) Cette étude a été réalisée à partir d'entretiens approfondis et renouvelés avec une douzaine de collaborateurs de François Mitterrand. Je tiens ici à les remercier d'avoir bien voulu consacrer une partie de leur temps à répondre à mes questions.

leur efficacité dépendait finalement de la personnalité des ministres. Un Premier ministre hostile à une décision du chef de l'Etat pouvait entraver son application sous le regard critique mais impuissant des « gens de l'Elysée ».

L'expérience a montré que le Premier ministre disposait même de suffisamment d'atouts pour arracher, dans certaines circonstances, des concessions au chef de l'Etat. Celui-ci, pour sa part, savait qu'il est souvent moins coûteux politiquement de ménager son Premier ministre que de le congédier. On oublie trop fréquemment le rôle joué par Georges Pompidou en mai 1968, les réformes réalisées par Jacques Chaban-Delmas en dépit de l'hostilité du chef de l'Etat et de son conseiller Pierre Juillet, les différentes mesures économiques imposées par Raymond Barre ainsi que son rôle important dans la composition des gouvernements (2).

L'élection de François Mitterrand à la présidence de la République marque-t-elle une rupture par rapport au passé ? L'expérience des six premiers mois montre que la question ne comporte pas de réponse tranchée. Trois domaines doivent être distingués :

- celui où le changement est radical : *le choix des hommes* ;
- celui où le changement s'insère dans la continuité : *le fonctionnement interne de la présidence de la République* ;
- celui où la continuité l'emporte : *le poids de l'appareil élyséen dans le processus de la décision*.

I. *Le choix des hommes* (3)

Lorsque le général de Gaulle s'installa à l'Elysée, le 9 janvier 1959, un de ses tout premiers actes fut de se constituer une équipe de collaborateurs personnels. Il recruta en majorité des hauts fonctionnaires qui avaient son entière confiance et dont certains avaient déjà fait partie de son entourage à Londres, à Alger ou au Gouvernement provisoire. Les hommes du RPF, dont il fut le chef pendant plusieurs années, ne furent qu'une poignée à l'Elysée. Les intellectuels, les hommes d'affaires, les syndicalistes et les membres de professions libérales en furent exclus. L'idée dominante était que seuls les hauts fonctionnaires — les « serviteurs de l'Etat » — avaient les

(2) Voir, à ce sujet, Samy COHEN, *Les conseillers du Président* : « De Charles de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing », Paris, PUF, 1980, 200 p.

(3) Fin novembre 1981, on compte dans l'entourage de François Mitterrand 34 collaborateurs civils et 7 militaires. Ces effectifs ne comprennent pas les secrétaires particulières du Président. Ils ne comprennent pas non plus les 5 collaborateurs employés à titre officieux.

qualités de dévouement, de discrétion et de compétence requises pour s'occuper des « affaires de l'Etat ». Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, eux aussi leaders du parti, intégrèrent, à peu de choses près, le même raisonnement. Ils recrutèrent également parmi les hauts fonctionnaires. Le premier installa à l'Elysée l'équipe qui l'entourait à Matignon quand il était Premier ministre. Le second fit venir essentiellement ses hommes du ministère des finances. Dans les trois cas, les hommes se distinguaient peu par leur origine, leur âge ou leur formation. Les différences tenaient surtout aux valeurs auxquelles ils adhéraient et aux liens d'allégeance personnelle qui les liaient à leur patron.

La « manière Mitterrand » est toute différente. Celle-ci se reconnaît, avant tout, à la « tonalité militante de l'Elysée » (4). Le noyau principal de l'équipe élyséenne est constitué par les collaborateurs personnels qui ont travaillé pour le premier secrétaire du Parti socialiste et qui, en 1981, ont presque tous fait partie du « cabinet de campagne » animé par Jacques Attali, aujourd'hui conseiller spécial auprès du Président de la République. Des hommes habitués à travailler avec François Mitterrand. Leur formation est très hétérogène. Ils sont presque tous membres du PS ou dans sa mouvance. Mis à part Jacques Fournier — de la tendance CERES — et François-Xavier Stasse — rocardien —, ils sont, bien évidemment, tous mitterrandistes.

François Mitterrand fait également une place à ses amis personnels : André Rousselet, homme d'affaires, est actuellement son directeur de cabinet ; François de Grossouvre, propriétaire exploitant agricole, est chargé de mission auprès du Président de la République ; Guy Penne, médecin, suit les affaires africaines à l'Elysée ; Paul Guimard, écrivain, s'occupe des affaires culturelles. François Mitterrand a, en outre, tenu à rendre hommage à deux de ses amis décédés, Pierre Soudet et Georges Dayan, en faisant place dans son entourage à la femme du premier, Laurence Soudet, et à la fille du second, Paule Dayan.

L'équipe sera complétée par deux syndicalistes, Jeanette Laot (membre de la commission exécutive de la CFDT) et Robert Cheramy (cosecraire général du SNES). Mais aussi par quelques hauts fonctionnaires dont un conseiller d'Etat (Jean-Louis Bianco), un diplomate, qui fut un des tout premiers membres du Centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères (Pierre Morel), un ingénieur des Mines, spécialiste des questions énergétiques (Gérard

(4) Jean-Marie COLOMBANI, Un semestre de pouvoir socialiste. III : L'entrée en force du militantisme à l'Elysée, *Le Monde*, 15-16 novembre 1981.

Renon), un administrateur INSEE, qui dirigeait le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Christian Sautter).

Au total, François Mitterrand s'est doté à l'Élysée de l'équipe la plus fortement « politique » qu'ait connue la V^e République mais aussi professionnellement la plus hétéroclite (5). Celle où les hauts fonctionnaires sont les moins nombreux. (Ils ne constituent que le tiers environ des effectifs.) Celle, aussi, qui a la moyenne d'âge, au recrutement, la plus élevée (qui est de 45 ans alors qu'elle était de 40 ans auparavant). Celle, également, où la proportion des énarques est une des plus faibles (elle est de l'ordre du quart alors qu'elle est de l'ordre des deux tiers sous V. Giscard d'Estaing, de la moitié sous G. Pompidou, du tiers seulement les dernières années de la présidence de Ch. de Gaulle).

L'homme qui symbolise le mieux le changement du personnel politique à l'Élysée est Pierre Bérégovoy. Pour la première fois depuis la naissance de la V^e République, le secrétaire général de l'Élysée n'est pas un haut fonctionnaire. Il n'a fait ni l'ENA, ni science-po, ni l'École normale supérieure. Pierre Bérégovoy est un autodidacte. Né d'une famille modeste, il commence sa carrière professionnelle comme ouvrier ajusteur-fraiseur dans une usine de tissage puis à la SNCF. En 1950, il entre au Gaz de France, progresse et devient, en 1978, chargé de mission. En 1979, il entre au Conseil économique et social. Ses notices biographiques indiquent toutes à la rubrique « diplômés » : CAP d'ajusteur.

Pierre Bérégovoy a aussi un long passé d'activité politique au service du socialisme. En 1946, il adhère à la SFIO. Il la quitte, en 1958, pour fonder, avec Alain Savary, le Parti socialiste autonome. Quelques années plus tard, il est un des cofondateurs du PSU. Il collabore longtemps avec Pierre Mendès France. En 1965, il apporte son soutien à la candidature de François Mitterrand. En 1967, il fonde le club Socialisme moderne et se retrouve, en 1969, au nouveau Parti socialiste. S'il ne réussira jamais à obtenir un mandat électif, il s'imposera comme un des membres dirigeants du PS. C'est lui qui, en 1977, dirige la délégation socialiste aux négociations pour l'actua-

(5) La répartition par profession d'origine est la suivante (nous avons pris comme référence la principale profession exercée au cours de la carrière des 34 collaborateurs civils nommés au *Journal officiel*) : hauts fonctionnaires : 11, dont Conseil d'Etat (5), administrateurs civils (3), Affaires étrangères (1), ingénieur des Mines (1), administrateur INSEE (1) ; professions libérales : 3, dont 2 avocats et un médecin ; écrivains : 3 ; magistrats : 2 ; syndicalistes : 2 ; contractuels au Plan : 2 ; cadres secteur public : 2 ; cadres secteur privé : 2 ; permanents du parti : 2 ; autres professions : 5 (1 universitaire, 1 chargé de recherche à l'INRA, 1 journaliste, 1 propriétaire-exploitant agricole, 1 homme d'affaires).

lisation du Programme commun. En 1981, il participe à la campagne de François Mitterrand et dirige une petite équipe chargée notamment d'élaborer les réponses aux questionnaires adressés par les diverses associations. Mitterrand Président lui confie l'animation de l'« antenne » présidentielle, chargée de la liaison avec les pouvoirs publics, en attendant de le promouvoir à la tête du secrétariat général de l'Elysée.

II. Le fonctionnement interne

A ce niveau, le changement est moins évident. Quiconque a eu l'occasion de voir fonctionner l'entourage du Président dans le passé ne risque pas d'être aujourd'hui très dépaycé. Il s'interrogera, assurément, sur ce nouveau venu qu'est le conseiller spécial auprès du Président de la République et qui occupe le bureau joutant celui de François Mitterrand. Mais il retrouvera la plupart des structures traditionnelles : le secrétariat général de l'Elysée, l'état-major particulier et le cabinet (6).

Les rapports entre le Président et son entourage se font comme autrefois sur une base hiérarchique. Aujourd'hui encore, le Président ne travaille régulièrement qu'avec une minorité de « grands conseillers » : le secrétaire général de la présidence de la République, Pierre Bérégovoy, le directeur de cabinet, André Rousselet, le conseiller spécial, Jacques Attali et François de Grossouvre qui, avec le titre de *chargé de missions auprès du Président de la République*, s'occupe des relations avec les services spéciaux. Seuls ces quatre hommes voient François Mitterrand tous les jours. Non pas à des horaires établis d'avance, comme par le passé, mais plutôt « à la demande » du Président ou de l'un de ces hommes.

Le secrétaire général reste le personnage central de l'entourage. Il est « l'homme des contacts avec le Premier ministre ». C'est lui qui assure le lien entre l'Elysée et Matignon. C'est vers lui que convergent les dossiers politiques importants — qui mettent en rapport le Président avec le Gouvernement — avant d'arriver au bureau présidentiel. Il a, avec le secrétaire général du Gouvernement, la responsabilité de la préparation du conseil des ministres. Il est le seul membre de l'équipe à y assister (7). Il assiste également aux entrevues régulières que le chef de l'Etat a avec le Premier ministre

(6) François Mitterrand rétablit le titre de directeur de cabinet qu'avait supprimé Valéry Giscard d'Estaing.

(7) Alors que sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, le porte-parole du Président assistait également au conseil des ministres.

le mardi matin ainsi qu'au court entretien que les deux hommes ont le mercredi matin avant le conseil des ministres. Il est presque toujours présent au déjeuner du mercredi midi qui réunit autour de François Mitterrand le Premier ministre, Pierre Mauroy, le premier secrétaire du PS, Lionel Jospin, certains ministres, invités en fonction de l'actualité, et souvent le président du groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale, Pierre Joxe. Pierre Bérégovoy est enfin, à l'Elysée, l'homme des contacts avec le Parti socialiste dont il est membre du comité directeur. Il est présent à toutes les rencontres importantes du parti. Au Congrès de Valence, il a participé aux débats de la Commission des résolutions.

Pierre Bérégovoy dispose du plus grand nombre de collaborateurs à l'Elysée. Il est assisté d'un adjoint (Jacques Fournier), d'un conseiller auprès du secrétaire général (Michel Charasse) qui s'occupe des questions constitutionnelles, des problèmes de décentralisation et des rapports avec les Assemblées parlementaires, d'un porte-parole (Michel Vauzelle), d'une attachée de presse (Nathalie Duhamel) et d'une vingtaine de conseillers techniques et de chargés de mission. Chacun d'eux suit l'activité d'un ou de plusieurs ministères, prépare les dossiers en prévision du prochain conseil des ministres, s'assure que l'information susceptible d'intéresser le Président lui parvienne à temps. Ils le déchargent de certaines tâches, telles que la préparation de ses interventions dont ils rédigent les avant-projets. Il reçoit les visiteurs que le Président n'a pas le temps de voir. Toute cette activité se fait sous le contrôle du secrétaire général ou de son adjoint.

Le partage des tâches est clairement défini mais en raison des aspects interministériels de certains dossiers, conseillers techniques et chargés de mission sont souvent amenés à se voir et à coordonner leur activité. C'est ainsi que, dans le secteur des affaires internationales, se concertent régulièrement Hubert Vedrine (questions diplomatiques), Christian Sautter (économie internationale), Guy Penne (affaires africaines) et Régis Debray (qui suit les problèmes du Tiers Monde et en particulier ceux de l'Amérique latine. Mais R. Debray ne joue pas le rôle d'un conseiller diplomatique classique. Il entretient peu de relations avec les représentants officiels des pays étrangers. En revanche, il rencontre volontiers des « non-officiels » : hommes politiques, militants, intellectuels, journalistes, représentants de certains mouvements de libération, etc.).

On observe la même concertation dans les secteurs économiques avec Jacques Fournier, Alain Boubil (Industrie, Logement, Transports, PTT), François-Xavier Stasse (Economie, Budget, Plan),

Gérard Renon (Energie) et Christian Sautter. Ou encore dans le secteur plus politique des relations avec le Parlement que suivent Michel Charasse, Pierre Castagnou et Paule Dayan.

Le directeur du cabinet (André Rousselet), assisté d'un adjoint (Jean-Claude Colliard), est investi de trois missions principales : il s'occupe de la gestion administrative et financière du palais de l'Elysée et de l'organisation des voyages présidentiels (responsabilité qui incombe directement au chef de cabinet, Jean Glavany, qui assure, en outre, les relations du Président avec les départements de la Nièvre et des Landes) : il suit les « problèmes de communication » (en particulier le projet de réforme de l'audio-visuel et les nominations des journalistes dans ce secteur) ; il entretient, enfin, avec beaucoup de discrétion, des contacts avec les milieux d'affaires (patrons de presse, de banques ou de grands groupes industriels, etc.) à chaque fois qu'un problème financier peut avoir des répercussions sur le plan politique. C'est à ce titre, par exemple, qu'il a suivi de près le problème des nationalisations et qu'il est intervenu dans celui de l'imposition de l'outil de travail.

Jusqu'ici, le modèle d'organisation interne n'a rien de foncièrement original. La nouveauté se situe au niveau du *conseiller spécial*. Jacques Attali — secondé principalement par Jean-Louis Bianco et Pierre Morel — a deux responsabilités majeures : la première est de l'ordre de la prospective. Elle consiste en une réflexion à moyen et long terme sur des questions internes aussi bien qu'internationales. Fonction qui a été jusqu'ici passablement négligée et à laquelle les membres du secrétariat général, constamment absorbés par les prochaines échéances présidentielles (prochain conseil des ministres, prochain discours, prochain voyage, etc.), ne peuvent consacrer qu'une partie réduite de leur temps. Parmi les problèmes que le conseiller spécial s'est vu confier, il y a l'avenir des technologies nouvelles (satellites, bureautique, télématique, etc.), les implications à long terme de la réforme audio-visuelle, les causes structurelles de l'inflation et les remèdes envisageables d'ici deux à cinq ans.

Deuxième responsabilité importante : la préparation des grands « sommets » multilatéraux (8). Le conseiller spécial joue ici un rôle analogue à celui de « chef de produit » dans une grande entreprise. Il a l'entière responsabilité du dossier qu'il prépare avec l'aide de ses collaborateurs, des membres du secrétariat général concernés ainsi que des fonctionnaires des différents ministères intéressés.

(8) A savoir les conseils européens, les « sommets » des pays industrialisés et les « sommets » Nord-Sud.

Le problème est que ces deux missions, « par nature », recouvrent partiellement le travail effectué par le secrétaire général et le directeur de cabinet. La délimitation des compétences du conseiller spécial est loin d'être clairement établie. Pour l'homme d'action, le moyen terme n'est jamais tout à fait dissociable du court terme. Les « sommets » multilatéraux prolongent bien évidemment les « sommets » bilatéraux que suit le secrétariat général. Toute activité diplomatique importante de la France dans l'intervalle de ces « sommets » intéresse autant le conseiller spécial que le secrétaire général. Les deux hommes se partagent les contacts à haut niveau avec des gouvernements étrangers. Ils accompagnent François Mitterrand dans ses déplacements hors de France. En outre, Jacques Attali n'est pas confiné aux deux grandes tâches déjà citées. Ses compétences sont horizontales. Avec ses sources d'informations propres, il peut être amené à donner son avis au Président sur n'importe quel sujet et à réagir à des événements à chaud. Il peut être également utilisé pour des missions spéciales auprès de gouvernements étrangers.

Très rapidement, il s'est établi auprès de François Mitterrand un double circuit d'information fonctionnant de façon concurrente. Les chevauchements des compétences qui étaient jusqu'ici soigneusement évités deviennent une des caractéristiques nouvelles du travail élyséen. Pareil système ne déplaît pas à François Mitterrand dans la mesure où il lui assure une information plus complète. Mais il suscite des tensions au sein de l'entourage. Faute d'assumer des responsabilités directes, l'ultime satisfaction que peut éprouver le conseiller du prince est d'être écouté par l'homme qu'il entoure. Quoi d'étonnant si la concurrence est mal supportée ?

Mais il est peu probable que ces tensions portent sérieusement atteinte à la cohérence de l'action gouvernementale. Pour plusieurs raisons :

— Les hommes du Président n'ont pas de décision à prendre. Ils ne gèrent pas de départements ministériels. Leur travail est destiné à un seul homme. Ils peuvent avoir une influence sur la décision mais la décision c'est le Président seul qui la prend.

— Le chevauchement ne signifie pas confusion totale des fonctions. Le conseiller spécial travaille plutôt en amont des décisions, au stade de l'impulsion. Il est un peu « l'éclaireur » de l'équipe mais n'a pas l'emprise directe qu'a le secrétaire général sur les dossiers en préparation pour le conseil des ministres. Au premier il est demandé d'être inventif, au second d'être vigilant, de ne rien laisser passer dans les dossiers qui puisse apparaître comme une « gaffe politique ».

— La concurrence est également tempérée par une certaine collaboration entre la cellule du conseiller spécial et le secrétariat général. Il n'y a pas de cloisonnement véritable. Le bureau du conseiller spécial communique avec celui du secrétaire général. Les deux hommes se voient fréquemment. La prééminence du secrétaire général au sein de l'équipe élyséenne est reconnue comme l'est la nécessité de l'informer de tout ce qui est important si l'on veut éviter des dissonances trop graves vis-à-vis de l'extérieur. J. Attali et P. Bérégovoy se prêtent leurs collaborateurs. Le conseiller spécial dispose des membres compétents du secrétariat général pour la préparation des « sommets » multilatéraux. Inversement, les membres de son équipe vont prêter main forte au secrétaire général pour la mise au point des « sommets » bilatéraux.

Ces quatre hommes ne sont pas les seuls à pouvoir accéder directement à François Mitterrand. Trois autres hommes ont qualité pour le faire mais de façon beaucoup plus espacée. Le plus important de ces hommes, important par les responsabilités qui lui sont confiées, est le *chef de l'état-major particulier*, le général Jean Saulnier. Ce militaire fait partie des cinq ou six collaborateurs de haut rang du Président de la République. Il est « l'homme de la force de frappe », celui qui assure le lien entre le chef de l'Etat et l'état-major des armées et en particulier avec le Centre opérationnel de la Force aérienne stratégique de Taverny.

Vient ensuite le *secrétaire général adjoint* de la présidence, Jacques Fournier. Autrefois, le titulaire de ce poste était de ceux qui voyaient le Président le plus fréquemment et son bureau était proche de celui du chef de l'Etat. Aujourd'hui, il travaille plutôt avec le secrétaire général de l'Elysée et son bureau se trouve situé dans une des ailes du palais de l'Elysée, loin du bâtiment central, lieu stratégique par excellence de la Présidence. Son rôle reste, néanmoins, très important : il remplace le secrétaire général en cas d'absence de celui-ci. Il anime le travail des conseillers techniques et chargés de mission qui suivent les affaires économiques et sociales. Il coordonne le travail avec Matignon sur ces mêmes affaires et à ce titre participe aux comités interministériels qui se tiennent rue de Varenne.

Enfin, fait partie de ce groupe, le *conseiller pour les affaires africaines*, Guy Penne. L'importance que la France et les pays africains attachent aujourd'hui encore à des liens directs de chef d'Etat à chef d'Etat, le rôle d'émissaire personnel du Président de la République que le conseiller pour les affaires africaines continue à remplir expliquent pourquoi Guy Penne a qualité pour traiter directement avec François Mitterrand.

Les autres conseillers communiquent par notes avec le Président et travaillent le plus souvent avec l'un des « grands ». Quelques privilégiés seront occasionnellement interpellés par François Mitterrand qui demandera leur point de vue ou un complément d'information sur des dossiers précis.

Les réunions formelles à l'Élysée sont rares. François Mitterrand, au dire de ses collaborateurs, n'apprécie pas ce mode de travail collectif. En six mois, il n'y a eu que deux réunions de l'ensemble des collaborateurs, destinées à mettre au point l'organisation interne du travail et l'attitude à avoir vis-à-vis de l'extérieur. Par contre, on compte au moins deux réunions restreintes quasi formelles. La première est animée par le secrétaire général adjoint. Elle se tient tous les mercredis matin en présence des conseillers chargés des questions économiques et sociales. Une fois par semaine, environ, se réunissent, d'autre part, sans jour fixe, le secrétaire général, son adjoint, le directeur de cabinet et le conseiller spécial. C'est la réunion dite de « nominations » où sont discutées les nominations de responsables aux postes les plus élevés de l'appareil de l'État et du secteur para-étatique.

III. *Le poids de l'appareil élyséen*

Les hommes de François Mitterrand forment-ils ce « véritable gouvernement bis, comme on l'a récemment suggéré (9) ? Depuis de Gaulle ce genre d'appréciation du rôle des services élyséens est inlassablement répété. Pourtant, rien ne permet de penser qu'on ait changé de République, que François Mitterrand ait sensiblement accru le poids de son entourage pour diminuer celui de ses ministres, progressant un peu plus dans la voie de la présidentialisation du régime. Pas même l'accroissement des effectifs, passés d'une trentaine la dernière année du septennat de V. Giscard d'Estaing à une quarantaine. Le secrétariat général de l'Élysée est le plus nombreux (24 personnes) qu'ait connu la V^e République. Mais ces différences n'ont qu'une portée réduite. On est très loin des effectifs importants que comprennent les multiples services rattachés à Matignon (10). On l'est, plus encore, de ceux de la Maison Blanche dont le seul *White House Office* occupe plusieurs centaines de collaborateurs (11).

(9) Marcelle PADOVANI, Élysée : Comment fonctionne l'équipe Mitterrand ?, *Le Nouvel Observateur*, 25 juillet 1981.

(10) A ce sujet, voir notamment Jean MASSOT, *Le chef du Gouvernement en France*, Paris, La Documentation française, 1979, 320 p.

(11) Voir notamment, Arthur M. SCHLESINGER, *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976, 561 p., et Richard M. PIOUS, *The American presidency*, New York, Basic Books, 1979, 490 p.

L'Elysée reste un appareil très léger, incapable de préparer et de mettre tout seul en œuvre des réformes importantes. Il ne dispose pas plus d'autonomie qu'hier. Matignon continue à jouer un rôle primordial dans l'élaboration et l'exécution des décisions importantes. Contrairement à ce qui peut se passer souvent aux Etats-Unis, les conseillers du Président n'ont pas en France les moyens de se substituer aux membres du Gouvernement. Les ministres gardent des possibilités considérables de freinage des choix présidentiels.

Les collaborateurs du chef de l'Etat cherchent à compenser leur influence par une recherche active et détaillée de l'information. Ils se contentent rarement des seuls dossiers qui remontent à eux par le biais des cabinets ministériels. Ils participent assidûment aux comités interministériels. Ils convoquent, le cas échéant, des réunions à l'Elysée avec la participation des fonctionnaires compétents. Ils s'adressent, en court-circuitant, s'il le faut, le ministre et son cabinet, au responsable du dossier qui les intéresse.

Le poids important du Président dans le système politique crée, en réalité, une certaine interdépendance entre les conseillers et les ministres. Les premiers ont besoin de la coopération des membres du Gouvernement pour leur permettre d'être en mesure d'informer pleinement le Président. Les ministres savent que l'établissement de bons rapports avec les hommes de l'Elysée peut leur procurer certains avantages. Elle leur donne une possibilité de mieux évaluer l'appréciation que porte sur eux le chef de l'Etat. Elle leur permet, également, de s'assurer rapidement que telle ou telle de leur initiative a l'assentiment du Président. Enfin, dans la bataille bureaucratique qui oppose ses services à celui d'autres ministères, pour toute décision de caractère interministériel dont les arbitrages définitifs sont effectués par le chef de l'Etat, le ministre sait qu'il est important de s'assurer du soutien de l'homme du Président qui suit le dossier. Mais tout cela n'est pas nouveau et ne donne pas aux conseillers du Président un avantage décisif.

A la théorie des *super-exécutifs* il faudrait substituer celle des deux *pilliers*. François Mitterrand, comme ses prédécesseurs, s'appuie autant sur les membres du Gouvernement que sur ses collaborateurs personnels pour gouverner. Il travaille fréquemment avec ses ministres, en particulier avec ceux qui détiennent les postes clés. Il reçoit toutes les semaines le Premier ministre, les ministres de l'intérieur, de l'économie, des relations extérieures. Seul Pierre Mauroy est reçu à horaires fixes. Les autres le sont en fonction de l'urgence des problèmes posés. François Mitterrand consulte, également, dans d'autres milieux. Il reçoit des amis personnels, des écrivains, des universitaires

et bien sûr des hommes politiques, en particulier les responsables du Parti socialiste (Lionel Jospin, premier secrétaire, Pierre Joxe, président du groupe à l'Assemblée nationale, Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale). Mais contrairement à ses prédécesseurs, il travaille peu directement avec des hauts fonctionnaires.

François Mitterrand a affirmé se sentir à l'aise dans les institutions, que celles-ci « sont faites » pour lui. Logique avec lui-même, il n'a pas modifié pour l'essentiel le poids de « l'institution » des conseillers du Président.

Samy COHEN. — *The men of the Elysée Palace.*

Is there a « Mitterrand method » of working at the Elysée Palace, of choosing his assistants and utilizing them ? The experience of the last six months shows that the answer to this question is not clear. Three areas must be distinguished. The area where the change is the most radical : the choice of men. The area where the change is integrated in continuity : the internal functioning of the office of the President of the Republic. And, finally, the one where continuity has retained the upper hand : the weight of the Elysée Palace organization in the decision making process.

RÉSUMÉ. — *Y a-t-il une « manière Mitterrand » de travailler à l'Elysée, de choisir ses collaborateurs, de les utiliser ? L'expérience des six premiers mois montre que la question ne comporte pas de réponse tranchée. Trois domaines doivent être distingués. Celui où le changement est radical : le choix des hommes. Celui où le changement s'insère dans la continuité : le fonctionnement interne de la présidence de la République. Celui, enfin, où la continuité l'emporte : le poids de l'appareil élyséen dans le processus de la décision.*

Organigramme officiel de la présidence de la République ()*

Secrétaire général de la présidence de la République : M. Pierre BÉRÉCOVOY
Conseiller spécial auprès du Président de la République : M. Jacques ATTALI
Chargés de mission auprès du Président de la République : M. François de GROUS-SOUVRE (services spéciaux), M. Paul LEGATTE (rapports avec les grands corps et les cabinets ministériels).

Secrétariat général de la présidence de la République

Secrétaire général adjoint : M. Jacques FOURNIER
Conseiller auprès du secrétaire général : M. Michel CHARASSE (décentralisation, Parlement, questions constitutionnelles). Devenu sénateur en octobre.
Porte-parole : M. Michel VAUZELLE
Chargé des relations avec la presse : Mme Nathalie DUHAMEL

Conseillers techniques

M. Jacques BONNACOSSA (Commerce et artisanat)	M. Gérard RENON (Energie)
M. Antoine BONNEFOND (Justice)	M. Charles SALZMANN (Informatique, sondages d'opinion)
M. Alain BOUBLIL (Industrie, Logement, Transport)	M. François STASSE (Economie, Budget, Plan)
M. Pierre CASTAGNOU (Parlement)	M. Christian SAUTTER (Economie internationale)
Mme Yannick MOREAU (Solidarité nationale)	M. Hubert VEDRINE (Relations extérieures)
M. Henri NALLET (Agriculture)	
M. Guy PENNE (Affaires africaines)	

Chargés de mission

M. Robert CHERAMY (Education)	Mme Jeannette LAOT (Travail)
Mme Paule DAYAN (Parlement)	M. Claude MANCERON (Culture, exposition universelle)
M. Régis DEBRAY (Tiers Monde)	M. Jacques RIBS (Rapatriés)
M. Paul GUIMARD (Culture)	

Cabinet du Président de la République

Directeur du Cabinet :	Conseiller technique :
M. André ROUSSELET	M. Gilles MENAGE
Directeur adjoint du Cabinet :	Chef du Cabinet :
M. Jean-Claude COLLIARD	M. Jean GLAVANY

Chargés de mission : M. Jean-Louis BIANCO (Réflexion prospective sur des problèmes intérieurs)
M. Pierre MOREL (« Sommets » multilatéraux, Problèmes stratégiques)
Mme Laurence SOUDET
Secrétariat particulier : Mme Paulette DECREAENE
Mlle Marie-Claire PAPEGAY

(*) Source : Secrétariat général de Gouvernement, *Composition du Gouvernement et des cabinets ministériels* (ministère Pierre Mauroy). Liste arrêtée au 21 août 1981, La Documentation française.

Cet organisme doit être interprété avec précaution, car il fige, comme tout organigramme, une réalité peut-être plus mouvante qu'ailleurs. En outre, certaines affectations (celles de Jean-Louis Bianco et de Pierre Morel) ne correspondent pas à la réalité. Le détail des secteurs couverts a été ajouté par nos soins.

Etat-major particulier du Président de la République

M. le général de corps aérien SAULNIER, chef de l'état-major particulier

M. le capitaine de vaisseau Jean-Pierre FOURQUET

M. le colonel de l'artillerie Guy BARASCUD

M. le colonel de l'armée de l'air Bernard NICOLAS

M. le lieutenant-colonel Philippe MERCIER, aide de camp

M. le commissaire en chef de la marine Jean-François CLERET

M. le capitaine de corvette Michel OLHAGARAY, aide de camp

Commandant militaire du Palais : M. le colonel de gendarmerie Arnaud WAUTRIN

Journal officiel des 22 et 26 mai, 3 juin, 14 juin et 6 juillet 1981.

Les fonctionnaires et le pouvoir politique

« Chasse aux sorcières, « épuración », « noyautage politique »..., la majorité d'hier emploie les termes les plus vigoureux pour dénoncer la « terreur rose » dont, à l'en croire, seraient victimes depuis le 10 mai les fonctionnaires qui ne plaisent pas à la nouvelle majorité. Celle-ci s'estime calomniée par ces accusations : « aucune sanction n'a été prise », « la plupart des hauts fonctionnaires sont restés en place », « le Gouvernement est disposé à travailler avec tous ceux qui veulent le servir loyalement et il a agi en respectant les principes et les règles de la fonction publique »...

Où est la vérité et qui croire ?

Chiffres et noms en main, on peut affirmer que l'épuración (1) administrative n'a eu jusqu'à ce jour qu'une ampleur limitée. Elle a affecté à peu près exclusivement la haute fonction publique et n'a touché, dans la plupart des ministères et organismes publics, qu'un nombre relativement faible de personnes.

Il faut évidemment exclure des mesures d'épuración — tout le monde est d'accord sur ce point — le renouvellement des cabinets ministériels. Il est de règle chaque fois qu'est constitué un nouveau ministère. Il l'est *a fortiori* lorsque la formation d'un nouveau ministère est la conséquence, comme en mai dernier, d'un changement de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire.

Il serait abusif de compter parmi les mesures d'épuración les nombreuses mutations qui ont eu lieu dans le corps préfectoral, où les évictions ont été exceptionnelles (2) : comment pourrait-on consi-

(1) C'est par commodité et parce qu'il est couramment utilisé aujourd'hui, que nous employons le terme, évidemment impropre, d'« épuración ». Nous désignons par ce mot les mesures qui ont eu pour objet de remplacer des fonctionnaires pour des motifs politiques ou qu'on peut présumer tels.

(2) Il a été en outre prononcé dans le corps préfectoral quatorze congés spéciaux et treize mise hors cadres. La majorité l'a été sur la demande des intéressés eux-mêmes, demande fournie par certains avant même l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement.

dérer comme des mesures d'épuration la nomination de M. Somveille, préfet de police de Paris, à la tête d'une préfecture régionale, qu'il avait déjà occupée à Marseille, ville dont le ministre de l'intérieur est le maire ; ou celle de M. Mosser, ancien chef de cabinet de M. Giscard d'Estaing, à la préfecture du Gers ; ou encore la mutation à la Roche-sur-Yon de M. Le Vert, maître des requêtes au Conseil d'Etat, qui avait été nommé dans l'Indre en 1978 à son premier poste préfectoral ?

Il n'a été procédé dans l'armée à aucune nomination, mutation ou promotion que l'on puisse considérer comme anormale.

Une seule mutation significative dans les parquets : M. Sadon, procureur général près la cour d'appel de Paris, a été nommé avocat général en surnombre à la Cour de cassation et remplacé par M. Arpaillange, ancien directeur du Cabinet de M. Taittinger à la Chancellerie.

L'équipe du secrétariat général du Gouvernement est restée tout entière en place sous l'autorité de M. Marceau Long.

Trois secteurs ont par contre été touchés de façon sensible : les directions de ministères ou de grands organismes publics, l'administration académique et la recherche, l'audio-visuel.

Un nombre important de postes de directeur ou assimilé ont changé de main, parfois à la suite de démissions plus ou moins spontanées de leurs titulaires. Mais, au total, le nombre des directeurs en poste au 10 mai et qui s'y trouvent encore aujourd'hui est supérieur — et dans certains ministères nettement supérieur — au nombre de directeurs qui ont quitté leurs fonctions depuis cette date (3). On pourra en juger par les indications chiffrées qui suivent :

- Au ministère de la justice, sur six directions trois ont changé de titulaire (affaires criminelles administration pénitentiaire et éducation surveillée) (3).

- Au ministère des affaires étrangères, sur onze directions trois seulement (affaires politiques, Amérique, personnel) ont changé de main ; le nouveau secrétaire général, M. Gutman, a remplacé M. de Leusse, lorsque celui-ci est parti en retraite.

- Au ministre de l'intérieur, quatre directions ont changé de titulaires et six autres, dont les collectivités locales, ont conservé à leur tête les fonctionnaires qui étaient en place le 10 mai (3).

(3) Certains de ces derniers ont simplement changé de postes de direction à l'intérieur du même ministère : ainsi, au ministère de l'intérieur, M. Lambert, directeur de la police nationale, a été nommé directeur de l'administration générale ; au ministère de la justice, M. Zakin, directeur de l'éducation surveillée, est devenu directeur de l'administration pénitentiaire.

- Au ministère de l'éducation nationale (réserve faite des recteurs dont il est question plus loin), trois directeurs ont démissionné, les neuf autres sont restés en place.

- Au ministère du travail, M. Cabanes, délégué général à l'emploi, a démissionné et M. Baudoin, directeur de l'Agence nationale pour l'emploi, a été remplacé.

- Au ministère de la fonction publique, le directeur, M. Verght, a été remplacé.

— Les changements ont été peu nombreux dans les administrations centrales des ministères techniques et à peu près nuls dans leurs services extérieurs.

- Au ministère des finances, tous les directeurs sont restés en place, à l'exception du directeur du budget, M. Vidal (4), remplacé par M. Choussat, inspecteur des finances.

- Au ministère de l'agriculture, seule la direction des industries alimentaires a changé de mains.

- Une mutation au ministère de la santé où M. Choussat a été remplacé par le D^r Roux à la direction générale de la santé (5) ; une mutation au ministère de l'industrie où M. Sauvignon, directeur de l'industrie, a cédé sa place ; une mutation au ministère des PTT où M. Dondoux a été remplacé à la direction générale des télécommunications M. Théry.

- Au ministère des transports, MM. Costet, directeur général des transports intérieurs, et son adjoint M. Collet, directeur des transports terrestres, ont quitté leurs postes (6). M. Michel Albert a été remplacé à la tête du Commissariat général au Plan (7).

Le Gouvernement a eu la main plus lourde pour les services extérieurs de l'éducation nationale : 16 recteurs sur 28 ont été remplacés. Le CNRS a été agité par une tempête aussi spectaculaire que violente, mais le nombre des changements qui l'ont affecté — au plus haut niveau, il est vrai — s'est limité à moins d'une dizaine de personnes.

(4) Aucun changement non plus dans l'état-major de la Banque de France et parmi les présidents-directeurs généraux des grands établissements publics, de crédit et d'assurance.

(5) A ce ministère a été nommé un directeur à la tête d'une nouvelle direction, la direction des hôpitaux.

(6) M. Costet a été nommé, conformément, semble-t-il, à un souhait ancien, directeur général de l'aéroport de Paris. M. Collet ne désirait pas conserver des fonctions de responsabilité sous le nouveau Gouvernement et a été nommé inspecteur général des transports. Il a été suivi dans son départ par son adjoint, M. Dobies, qui est devenu directeur départemental de l'équipement de l'Essonne.

(7) Le personnel du Commissariat général au Plan a été largement renouvelé après le 10 mai ; plusieurs des fonctionnaires, membres ou sympathisants du Parti socialiste qui s'y trouvaient en poste l'ayant quitté pour des cabinets ministériels.

C'est dans le domaine de l'audio-visuel que les changements ont été les plus nombreux et les plus importants. En voici l'essentiel :

Les présidents des trois chaînes de télévision — Jean-Louis Guillaud, Maurice Ulrich, Claude Contamine — et de Radio-France, Jacqueline Baudrier, ont été remplacés. Il en a été de même de deux des trois directeurs des établissements publics : M. de Broglie a été remplacé à la tête de l'Institut national de l'audio-visuel par M. Joël Le Tac, et M. de Clermont-Tonnerre par M. Labrusse à la Société française de Production ; seul M. Rémy est demeuré en poste, à la présidence de Télédiffusion de France, qui dépend du ministère des PTT. A l'échelon immédiatement inférieur, celui des directeurs généraux et directeurs, la plupart des titulaires de ces postes ont été remplacés (8), à l'exception des directeurs des services administratifs et financiers, de M. Rion, directeur général de la 1^{re} chaîne, et de M. Jégu, directeur de France-Culture. A l'échelon des services, une grande partie des agents, placés à la tête des rédactions — une dizaine environ pour chaque société de programme —, ont été éliminés, mutés, parfois rétrogradés. Par contre les services des rédactions n'ont pas été touchés. Toutefois, à FR3, les agents responsables des bureaux régionaux d'information (BRI) ont été en majorité écartés ou mutés.

L'épuration de l'audio-visuel n'a pas épargné les postes périphériques. Les dirigeants de la SOFIRAD, M. Gouyon-Beauchamp, de Radio-Monte-Carlo, M. Bassi, et d'Europe 1, M. Mougeotte, ont été écartés et remplacés. Seul Radio-Luxembourg a fait exception. Jusqu'ici, les services de ces postes n'ont pas été touchés, malgré l'agitation d'une partie des journalistes qui réclament une « purge ».

L'« épuration » a donc été ici plus importante qu'ailleurs. Le Gouvernement a cherché à en minimiser l'étendue. Dans sa conférence de presse du 24 septembre 1981 (date à laquelle n'avaient pas encore été prononcées, il est vrai, toutes les mesures dont il est fait état ci-dessus), le Président de la République a déclaré qu'elle avait touché « toutes catégories confondues (directeurs et journalistes), tous postes et chaînes confondus, moins de dix personnes ». Il ne prenait en compte dans ce chiffre que les personnes qui avaient démissionné ou avaient été licenciées. Il doit être multiplié par cinq ou six, si l'on veut calculer le nombre de tous ceux qui, d'une

(8) Certains directeurs généraux n'ont pas été remplacés, les postes qu'ils occupaient ayant été supprimés par suite d'un réaménagement des structures des chaînes.

manière ou d'une autre, ont été touchés par l'« épuration » de l'audio-visuel. Il n'est pas non plus pertinent d'évaluer, comme on l'a fait, l'importance de cette épuration en la comparant avec les 274 licenciements qui ont eu lieu en 1974. Ces licenciements, qui frappèrent surtout des personnels des services, furent la conséquence des mesures de réorganisation entraînées par la disparition de l'ORTF. Il n'est pas impossible que le choix des personnes à licencier n'ait pas été exempt dans certains cas de motifs politiques, mais l'opération dans son ensemble n'a pas revêtu un caractère politique (9).

Au total, réserve faite de l'administration académique et de l'audio-visuel, l'ampleur de l'« épuration » a été limitée et ne peut justifier la description dramatisée qu'en faisait, avec beaucoup d'autres organes de presse, *Le Nouvel Economiste* du 18 novembre dernier :

« ... Un directeur par jour. Après le mur d'argent, y aurait-il un mur administratif ? Jamais de mémoire de *Journal officiel*, le *Who's Who* du pouvoir, n'avait été aussi rapidement culbuté. Valse de préfets, valse de recteurs, chassés-croisés de présidents ou de directeurs, déménagements en tout genre. Tel potentat de l'administration se retrouve assis en chemise Lacoste au fond d'un couloir anonyme. Tel président déchu n'a gardé « en vacance qu'une voiture à disposition », tel directeur se voit coiffé par un sous-directeur. »

L'épuration de 1981 paraîtra d'autant plus modeste, si on la compare à d'autres qui ont frappé au siècle dernier l'administration française. Au lendemain de la révolution de 1830, Guizot, ministre de l'intérieur, exposant aux chambres la situation du royaume pouvait leur présenter un riche tableau de chasse :

« De nombreux changements dans le personnel étaient la première nécessité du Gouvernement... L'œuvre avance vers son terme (10). On peut, dès aujourd'hui, se former une juste idée de l'étendue et de la célérité du travail.

« A peine entré en fonctions, le ministre de la guerre a pourvu en commandement des divisions et subdivisions militaires ; 75 offi-

(9) De l'épuration dans l'audio-visuel on peut rapprocher le remplacement à la tête de l'agence Havas de M. Lannec, maître des requêtes au Conseil d'Etat, par M^e Nicolaÿ, conseiller d'Etat. Le mandat confié à M. Lannec pour trois ans par l'assemblée générale venait à expiration fin juin 1981. M. Lannec l'a remis à la disposition de l'assemblée générale. Celle-ci où l'Etat est majoritaire à 51 % a désigné à sa place M. Nicolaÿ, les actionnaires autres que le représentant de l'Etat s'étant abstenus.

(10) Le rapport de Guizot est du 13 septembre 1830.

ciers généraux en étaient investis. Nulle part, la réforme n'était plus nécessaire et plus vivement sollicitée que dans l'administration intérieure. 76 préfets sur 86, 196 sous-préfets sur 277, 53 secrétaires généraux sur 86, 127 conseillers de préfecture sur 315 ont été changés... Le ministre de la justice a porté toute son attention sur la composition des parquets, tant des cours souveraines que des tribunaux de première instance. Dans les premières, 74 procureurs généraux, avocats généraux et substituts, dans les secondes 254 procureurs du roi et substituts ont été renouvelés... Dans le Conseil d'Etat, et en attendant la réforme fondamentale qui se prépare le nombre des membres en activité de service a été provisoirement réduit de 55 à 38 ; sur ces 38, 20 ont été changés. Le Conseil de l'instruction publique était composé de 9 membres ; 5 ont été écartés. La même mesure a été prise à l'égard de 5 inspecteurs généraux et de 14 recteurs d'académie sur 25 (11)... Dans le département des affaires étrangères, la plupart de nos ambassadeurs et ministres en dehors ont été révoqués. »

Il y avait eu, il est vrai, une révolution en 1830. Mais cinquante ans plus tard, au lendemain d'un soi-disant coup d'Etat et d'élections qui leur avaient été favorables, les « Républicains », enfin parvenus au pouvoir, épurèrent l'administration sans ménagements. Des centaines de magistrats du parquet, et de fonctionnaires de toutes catégories et de tous rangs furent révoqués. La quasi totalité des conseillers d'Etat fut renouvelée. Le nombre des épurés eût été bien plus élevé si beaucoup de fonctionnaires n'avaient pris les devants en démissionnant : deux cents magistrats du parquet résignèrent leurs fonctions en 1881 après la publication du décret dirigé contre les congrégations religieuses non autorisées (12).

C'est en appliquant les règles du droit de la fonction publique que le Gouvernement a procédé depuis le 10 mai aux changements de personnel qu'il voulait faire. Ce droit établit une distinction essentielle entre le grade et l'emploi et reconnaît au Gouvernement une entière liberté pour retirer à leurs titulaires, à tout moment et pour tout motif, les emplois supérieurs qui sont dits « à la décision du Gouvernement ». C'est de cette liberté que le nouveau Gouverne-

(11) Il est curieux de noter que c'est le seul point de concordance entre 1830 et 1981.

(12) En 1981, le nombre de démissions « spontanées » a été infime : deux ambassadeurs et un directeur au ministère des transports ont remis leur emploi à la disposition des gouvernements. Ils n'ont pas quitté l'administration pour autant.

ment a fait usage (13) comme en avaient fait usage les gouvernements précédents (14).

Ces règles ont permis d'évincer légalement des agents dont le pouvoir voulait confier les emplois à d'autres hommes. Mais elles ont permis en même temps à ces agents de demeurer dans l'administration : la plupart ont repris leur place dans leurs cadres d'origine, grands corps, universités, administrations centrales de service, ex-service de l'Etat, etc. ; certains ont bénéficié de nominations avantageuses : MM. Ulrich, Contamine et Mme Baudrier sont devenus respectivement conseiller d'Etat, conseiller maître à la Cour des Comptes et représentant permanent de la France auprès de l'Unesco. Sauf une minorité qui a opté pour le secteur privé, ces fonctionnaires n'ont pas quitté le service de l'Etat, comme l'écrivait à tort *Le Quotidien de Paris* en annonçant la démission de M. Cabanes, délégué à l'emploi.

Une appréciation plus exacte des faits devrait tempérer la vertueuse indignation des représentants de l'ancienne majorité. Nous avons eu la surprise d'apprendre au lendemain du 10 mai, de la bouche des leaders du Parti socialiste, que la France venait de vivre pendant vingt-trois ans sous un régime d'oppression, d'injustice et de demi-misère. Il nous est dit aujourd'hui par leurs adversaires que le pouvoir, durant ces vingt-trois années, a, dans son libéralisme, scrupuleusement distingué politique et administration. Affirmation tout aussi fautive. De 1958 à 1981, les gouvernements successifs ont placé aux postes de commande de l'administration des fonctionnaires qui leur étaient favorables ou qui, du moins, n'étaient pas hostiles à leur politique et ils en ont exclu, non pas toujours, mais souvent ceux qui « pensaient mal » et qui n'étaient pas tous d'ailleurs des hommes de gauche. Mais comment les nouveaux gouvernants pourraient-ils le leur reprocher, alors qu'ils s'entourent aujourd'hui de collaborateurs dont la fidélité est attestée par leur appartenance au Parti socialiste ou au Parti communiste ?

(13) Certains des dirigeants des entreprises que l'épuration a touchés (Havas postes périphériques) tenaient leur poste non pas d'une nomination gouvernementale, mais d'une désignation par l'assemblée générale ou le conseil d'administration de l'entreprise.

L'Etat, majoritaire dans ces entreprises, est maître en fait du choix de leurs présidents.

Dans certains cas — notamment dans l'audio-visuel — les personnes évincées avaient été engagées par des contrats qui prévoyaient des indemnités de licenciement. Celles-ci ont été versées aux personnes licenciées.

(14) Ce fut le cas en 1973 pour Arthur Conte, président de l'ORTF, qui avait été nommé pour trois ans dans ce poste.

On ne pourra jamais séparer complètement la politique et l'administration. Mieux vaudrait le reconnaître honnêtement de part et d'autre, comme vient de le faire un proche collaborateur de M. Chirac, M. Juppé, qui a déclaré trouver normal que soient placés à des postes clés de la haute administration « des hommes d'une loyauté certaine à l'égard des pouvoirs en place ».

Une « épuration » d'une ampleur limitée, une « épuration » légalement faite... certes, mais est-elle achevée ? Et si elle ne l'est pas, comment se poursuivra-t-elle ? Le Gouvernement a multiplié les propos rassurants : il n'y a pas et il n'y aura pas de « chasse aux sorcières », le *spoils system* ne sera pas introduit en France, les mouvements de personnel porteront au maximum sur 400 postes, les hauts fonctionnaires devront être loyaux, mais on n'exigera d'eux ni ferveur militante, ni carte du PS ou du PC.

Ces propos ne peuvent dissiper le malaise et les craintes que beaucoup ressentent devant la situation actuelle. Les causes d'inquiétude sont nombreuses. Ce ne sont pas tant les outrances verbales du congrès de Valence qu'un ensemble de faits convergents. On a écarté de hauts fonctionnaires parce que, comme l'a dit M. Mauroy, ils s'étaient « identifiés » au pouvoir d'hier, mais on a écarté aussi de hauts fonctionnaires auxquels on rendait en même temps hommage pour leur valeur professionnelle et leur esprit d'indépendance. A la place des uns et des autres on pouvait penser voir nommer des militants politiques mais aussi de ces hauts fonctionnaires, et ils sont nombreux en France, qui ne se sont jamais engagés dans l'action politique et qui ont pour règle le seul service de l'État. Or, dans presque tous les cas, l'allégeance au pouvoir en place et le passé politique paraissent avoir été la condition, sinon la raison, des nominations qui ont été décidées (15).

En second lieu les syndicats — auxquels la jurisprudence administrative a toujours dénié qualité pour contester les nominations des hauts fonctionnaires — jouent aujourd'hui un rôle important dans l'« épuration ». Ils se félicitent des départs qui ont lieu, ils écrivent aux ministres et aux recteurs pour dénoncer le comportement politique de tel proviseur ou de tel chef de service et ils réclament des « têtes ». On sait que dans le secteur de l'audio-visuel l'action des

(15) « Je suis un homme du Président », a déclaré Alain Gourdon, membre de la Cour des Comptes, nommé au poste, apparemment peu politique, d'administrateur général de la Bibliothèque nationale.

syndicats a contribué à radicaliser une politique de mutations, que le Gouvernement, s'il avait été entièrement maître de son action, n'aurait sans doute pas poussée si loin. Le Gouvernement n'a pas cédé à toutes les pressions des syndicats, mais il n'a pas non plus contesté la légitimité de leurs interventions.

Mais il y a plus grave encore pour l'avenir. Certes le Gouvernement a réaffirmé à plusieurs reprises son attachement aux grands principes du droit de la fonction publique : égalité d'accès et de traitement de tous les agents, respect des libertés et des convictions, garantie disciplinaire, etc. Le Parti socialiste peut faire justement valoir que son attachement à ces principes ne date pas d'hier : dans les années 1900-1910 les socialistes menaient le combat avec les hommes de droite pour obtenir l'adoption d'un statut général, destiné à protéger les fonctionnaires contre le *spoils system* que pratiquait alors le parti radical-socialiste au pouvoir. Depuis 1945 les socialistes ont toujours défendu le statut général adopté en 1946 et ils en ont même demandé le renforcement.

Mais aujourd'hui nous voyons en filigrane des écrits et des propos de plusieurs responsables politiques apparaître un discours tout différent. M. Claude Estier insinue que la politique économique d'un gouvernement socialiste ne peut être bien présentée et commentée par un journaliste attaché aux thèses du libéralisme économique. On pourrait en dire autant des autres politiques... Auparavant, M. Chevènement avait écrit : « Il y a peut-être 200 postes administratifs en France qu'aucun gouvernement ne saurait abandonner à des adversaires, ni même, *s'il s'agit de faire le socialisme*, à des neutres. »

Le chiffre de 200 est modeste et apparemment rassurant. Mais pourquoi n'arriverait-on pas à 200 ? Le succès ne dépend pas uniquement de l'action de quelques dizaines de hauts fonctionnaires. Le soutien actif des agents moyens, voire subalternes, est lui aussi indispensable. Pourquoi n'exigerait-on pas d'eux également fidélité, foi et ardeur militante (16) ?

Ce discours n'est pas pervers dans son principe. Le *spoils system* (17) n'a pas que des détracteurs. Harold Laski opposait déjà l'« atmosphère excitante » et créatrice qui régnait dans l'administration fédérale américaine au moment du *New Deal* et l'immobilisme qui,

(16) Certains chefs de service zélés n'ont pas hésité à le dire à leurs collaborateurs.

(17) Le système s'est d'ailleurs beaucoup modifié depuis la dernière guerre aux Etats-Unis. De larges secteurs de l'administration appliquent aujourd'hui le système de la carrière.

selon lui, caractérisait à la même époque les milieux supérieurs de l'administration britannique. L'administration politiquement engagée et militante dont certains rêvent peut-être aujourd'hui renouerait d'ailleurs avec une tradition qui fut longtemps celle des républicains de la III^e République. A l'exception des corps techniques, il était largement tenu compte des sentiments politiques pour l'accès à la fonction publique et le déroulement des carrières. Le concours était déjà la règle, mais ne pouvaient se présenter que ceux qui avaient été admis à concourir, généralement à la suite d'une enquête au cours de laquelle la police réunissait des renseignements. En voici un exemple :

Renseignements sur M. Blum (André, Léon) né à Paris
le 9 avril 1872
candidat à un emploi d'auditeur au Conseil d'Etat

Position sociale et anciens services des familles paternelle et maternelle :

La famille est une famille d'industriels qui n'ont jamais exercé de fonctions dans l'Etat.

Fortune et sa source. Département où sont situés les biens. Tenue de la maison :

La situation commerciale de M. Blum paraît prospère ; son fils déclare que sa fortune n'a d'autre origine que son travail.

Jugement :

Paraît d'un jugement très sûr.

Religion à laquelle il appartient :

Israélite.

Opinions politiques apparentes. Sentiments politiques réels :

M. Blum ne fait pas de politique, mais sa famille et lui ont la réputation d'être républicains.

Santé et constitution. Infirmités :

Sans être d'une constitution herculéenne, M. Blum paraît d'une bonne santé. Il n'a pas d'infirmités apparentes.

Résumé et observations générales :

M. Blum paraît avoir l'instruction, les capacités, la tenue et les opinions nécessaires pour l'emploi d'auditeur au Conseil d'Etat.

A Paris, le 14 novembre 1894
Le Préfet de la Seine,
POUBELLE.

L'affaire des fiches est du début du siècle, comme celle des « délégués administratifs » (18). Elles sont bien connues, mais on ne sait généralement pas que lors du débat à l'Assemblée nationale, Jaurès intervint pour soutenir Combes : celui-ci n'avait fait que son devoir en séparant le bon grain de l'ivraie.

Malgré Laski et Jaurès, on peut continuer de penser que la progressive « dépolitisation » de l'administration française depuis plus d'un demi-siècle a été dans l'ensemble un progrès. Elle n'a pas nui à sa valeur professionnelle ; elle a été aussi, dans un pays où les divisions sont profondes et les oscillations politiques de grande amplitude, un facteur d'équilibre dans la vie publique. Les Français critiquent leur administration, souvent avec raison, mais ils ont, dans l'ensemble, une confiance généralement justifiée dans son indépendance à l'égard de l'arbitraire politique. Cette confiance ne serait-elle pas gravement atteinte si la politique faisait demain un retour en force dans l'administration ?

Ce retour en force serait d'ailleurs facile à opérer, sans qu'il soit changé grand-chose aux lois et règlements actuels sur la Fonction publique. C'est en effet l'esprit dans lequel ces textes sont appliqués plus que ces textes eux-mêmes qui garantit la « neutralité » politique actuelle de l'administration.

Il n'est pas surprenant qu'au lendemain du 10 mai on soit amené à réfléchir sur la situation et le rôle dans l'avenir de l'administration et de ses agents. Ils tiennent une trop grande place dans la vie publique pour qu'ils aient pu demeurer à l'écart des remises en cause provoquées par le changement politique du printemps dernier.

Deux voies sont ouvertes : ou bien l'administration restera une institution dotée d'une large indépendance, dont les agents seront protégés à la fois des caprices du pouvoir et des tentations de la politique, ou bien elle deviendra un simple instrument du pouvoir engagé avec celui-ci, dans les incertitudes de la vie politique.

La situation où elle se trouve est à l'heure actuelle ambiguë, car elle a été l'objet depuis un siècle de deux évolutions contradictoires.

(18) La fameuse décision du Conseil d'Etat du 28 mai 1954, sieurs Barel et autres a, il est vrai, annulé un refus d'admission à concourir motivé par les opinions politiques de candidats qui étaient membres du Parti communiste. Il s'agissait du concours de l'ENA. Mais on a peut-être fait dire à cette décision plus qu'elle ne signifie. La solution aurait-elle été la même, s'il s'était agi non pas du concours de l'ENA, mais d'un concours de commissaires de police ou de chiffreurs.

La première s'est effectuée dans le sens de la « dépolitisation » de l'administration. Dépolitisation qui a eu deux aspects. D'une part, l'administration a été soustraite progressivement à l'emprise du pouvoir politique : le serment politique a été supprimé ; le concours a assuré l'égal accès de tous aux emplois publics : les fonctionnaires ont été munis d'un statut protecteur. Les fonctionnaires ont été d'autre part tenus, pendant longtemps, largement à l'écart des luttes politiques. Comme en Grande-Bretagne, le fonctionnaire investi d'un mandat politique devait quitter, en démissionnant et sans esprit de retour, la fonction publique.

Monde politique et administration devraient, dans l'intérêt de l'un et de l'autre, demeurer distincts. Écoutons Jules Ferry s'adressant en 1880 aux membres du Congrès pédagogique : « Il a été fait dans le passé des choses détestables. Les instituteurs sont devenus en quelque sorte les pions qu'on faisait mouvoir sur je ne sais quel échiquier électoral, menteur et frelaté... Et bien, Messieurs, dites leur bien que le Gouvernement de la République... veut rompre d'une manière absolue avec ces déplorables procédés... Dites leur qu'ils ne doivent être ni les serviteurs, ni les chefs d'un parti... Ils ne doivent plus faire de politique, non ! Ils doivent être en dehors des partis politiques. » L'esprit qui anime ces propos s'est longtemps maintenu. Qu'on en juge par cette lettre qu'un membre d'un grand corps écrivait à son ministre, à la veille de poser, en 1902, sa candidature :

« Monsieur le Garde des Sceaux, je viens d'accepter une candidature législative dans le département des Ardennes. Cette candidature est essentiellement républicaine. Néanmoins, comme mon programme ne doit point coïncider avec la politique générale suivie par le Gouvernement, je crois préférable de renoncer à mes fonctions avant le début de la lutte électorale. J'ai donc le regret de vous prier de bien vouloir accepter ma démission... » L'auteur de cette lettre rompait ainsi, avant même l'issue de la compétition électorale, toute attache avec son administration.

Les choses ont bien changé à cet égard depuis 1945. Diverses mesures permettent aux fonctionnaires de s'engager sans aucun risque dans les compétitions électorales. Ils sont élus au Parlement, ils sont placés pour une durée indéfinie en position de détachement et, s'ils ne sont pas réélus, ils regagnent leurs administrations d'origine. L'administration — par la vertu de simples circulaires du Premier ministre, vieilles de plus de dix ans déjà — octroie de larges facilités aux fonctionnaires pour mener une campagne électorale : ils peuvent prendre leur congé à l'époque de celle-ci et bénéficier

en outre d'un congé sans solde. Les fonctionnaires élus à des assemblées administratives disposent de crédits d'heures sur leur temps de travail pour participer aux séances de ces assemblées. On connaît la situation engendrée en partie au moins par ces mesures : 180 membres de l'Assemblée nationale sont aujourd'hui des fonctionnaires, 15 000 fonctionnaires siègent dans les conseils généraux et les conseils municipaux.

Il ne s'ensuit pas que l'administration soit au pouvoir et dirige, comme on le dit trop souvent, la politique du pays. Mais il en résulte certainement que l'administration se trouve de plus en plus mêlée à la politique, ce qui n'est peut-être bon ni pour la politique, ni pour l'administration.

On voit mal, il est vrai, comment 3 millions de citoyens pourraient être tenus à l'écart de la vie et des mandats politiques. La conciliation d'exigences contradictoires ne pourrait-elle être trouvée, comme dans d'autres pays, en distinguant parmi les fonctionnaires les « agents d'autorité », soumis à une discipline plus stricte et privés en partie de la jouissance de leurs droits politiques et les « employés » du Gouvernement qui joueraient dans l'ensemble des droits des salariés ordinaires ?

François BARDOS. — **Do the high level government employees need changing ?**

On May 10th, the government changed hands. It was followed by a governmental house cleaning of limited scope. This may continue in the future. The relation between the political power and the governmental organization may well be profoundly modified as a result.

RÉSUMÉ. — *Le 10 mai dernier, le pouvoir a changé de main. Il s'en est suivi une « épuration » administrative, de portée limitée. Elle peut se poursuivre demain. Les relations entre le pouvoir politique et l'administration risquent de s'en trouver profondément modifiées.*

« Chaque institution à sa place... »

Le Président, le parti et le groupe

Born again, comme les baptistes, la V^e République émerge du double scrutin de mai-juin 1981 ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre, ce qui rend perplexe et parfois fait délirer : le sottisier politique s'est enrichi d'une expression, l'*ancien régime* (1), dont l'absurdité a sans doute une fonction d'exorcisme. La phase de réajustement que le régime traversait depuis 1974 vient de s'achever conformément à la logique institutionnelle que l'on résumait ainsi il y a trois ans : « le retour au suffrage universel par le jeu combiné de l'élection présidentielle et de la dissolution oriente les comportements vers cette fabrication majoritaire ». Les scrutins du printemps en ont offert une saisissante illustration et sous ce rapport la parenthèse giscardienne est close (2), puisque le caractère majoritaire du régime est rétabli, et avec lui confirmée la prépondérance présidentielle plus que jamais « clef de voûte » des institutions. Mais le retour à l'orthodoxie de la V^e République s'est opéré à travers ce

(1) L'expression a même échappé à un président de séance, et comme on lui faisait remarquer que « nous sommes toujours dans le cadre de la Constitution de la V^e République », M. NUCCI en convint de bonne grâce : « Vous excuserez l'ancien professeur d'histoire que je suis d'avoir fait ce lapsus » (*Débats AN*, 29 juillet 1981, p. 485). Un député de la nouvelle majorité est allé jusqu'à parler de « régime déchu » ! (*ibid.*, 27 octobre 1981, p. 2633).

(2) Il n'est pas très élégant d'accabler les vaincus. Répétons donc ce que l'on observait dans ce même n° 9, à savoir que le septennat de M. Giscard d'Estaing laisse un héritage institutionnel positif au regard du droit et des libertés avec l'innovation de la saisine du Conseil constitutionnel par la minorité et le développement considérable du contrôle de constitutionnalité qui en est résulté, grâce en particulier aux initiatives du groupe socialiste (cf. M. CHARASSE, Saisir le CC, *Pouvoirs*, n° 13). Peut-on souhaiter que, sur ce point, il ne s'agisse pas d'une « parenthèse » ?

phénomène inédit : *un vrai parti*. Là réside sans doute la principale nouveauté du septennat, soulignée d'ailleurs par M. François Mitterrand lui-même : « C'est la première fois dans l'histoire de la République qu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale » (3).

Un chef peu clandestin

Pour que l'édifice mi-parlementaire, mi-présidentiel de la V^e République tienne debout, il faut que la majorité des députés adhère à la politique et même à la personne du chef de l'Etat. « Président de tous les Français », comme le précisa M. François Mitterrand dans son message aux congressistes de Valence, il « ne saurait être l'homme d'un parti » ; mais il entretient avec ceux qui le soutiennent une relation qui, pour être officieuse (4) n'en est pas moins décisive. Le général de Gaulle qui s'était longtemps refusé à voir dans ce lien autre chose qu'une espèce de coïncidence subjective (5), avait fini par en admettre la nécessité lorsqu'il salua le congrès UNR-UDT de Lille dans sa conférence de presse du 27 novembre 1967 (6). Le message au congrès socialiste enchaîne, d'une certaine manière, l'histoire.

Ce lien résulte d'abord d'une situation : les candidats de la majorité se sont présentés devant les électeurs comme les candidats du Président. C'est autour de son premier secrétaire que le parti socialiste, reconstitué en 1971, s'est développé depuis, et la victoire de M. Mitterrand a entraîné dans son sillage celle de ses camarades (accessoirement, le sauvetage des rescapés du groupe communiste). L'effet d'entraînement qui est à l'origine de la nouvelle majorité institue une solidarité en quelque sorte existentielle de ses membres avec leur chef de file. On la retrouve dans tous les scrutins depuis 1962 — à l'exception de 1978. Mais l'innovation de 1981 provient de ce que cette solidarité présente de surcroît un caractère objectif. L'allégeance sans contenu bien défini à laquelle elle se réduisait jusqu'à été remplacée par la commune appartenance à une organisation et par l'adhésion aux engagements présidentiels énoncés en forme de contrat passé par le Président avec le peuple français qui l'a élu mais

(3) « Gambetta et de Gaulle, ajoutait-il, avaient entraîné et couvert de leur nom et de leur prestige ce qui, en réalité, était une coalition de partis », *Le Monde*, 2 juillet 1981.

(4) « Mais (...) si je ne suis plus parmi vous, dans le parti, je reste avec vous, avec nos idées et nos espoirs », *Le Matin*, 26 octobre 1981.

(5) C'est pourquoi M. Chalandon, alors secrétaire général de l'UNR, définissait le général de Gaulle comme « notre chef clandestin », *Le Monde*, 19 mai 1959.

(6) *Discours et messages*, V, Plon, 1970, p. 247.

aussi par les députés qui s'en réclamaient. M. François Mitterrand l'a rappelé à ceux-ci, de manière significative, dans son message au Parlement du 8 juillet 1981 :

« J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative... Le Premier ministre vous demandera les moyens dont dispose la représentation nationale pour que soit fidèlement exécuté le contrat qui, depuis les 10 mai et 21 juin derniers, nous lie au peuple français » (7).

Ainsi se trouvent justifiées par avance les interventions par lesquelles le Président de la République exigera des députés qu'ils respectent le « contrat » auquel ils ont adhéré mais dont ils ne sont pas les auteurs. Cette restriction politique à l'autonomie parlementaire n'est pas sans analogie avec le « domaine réservé » de jadis : si elle ne présente pas sa valeur d'exclusion, elle limite le champ des initiatives de l'Assemblée (8) et préserve la liberté présidentielle comme le suggère le rappel à l'ordre formulé au conseil des ministres du 23 septembre 1981 : « S'agissant de mes engagements, il m'appartient de veiller à leur mise en œuvre, notamment quant au calendrier de leur réalisation. »

L'Élysée, cependant, n'entretient pas de relations institutionnelles courantes avec les assemblées (9) : un leadership aussi lointain a donc besoin de relais et, de ce point de vue, la direction du « chef clandestin » s'exerce de manière à la fois classique et renouvelée.

Tout d'abord, la liaison est assurée par des hommes qui sont investis de la confiance présidentielle et qui composent un cercle intérieur analogue, sinon semblable, à celui que Jean Charlot avait analysé au sein de l'UNR ; les plus influents d'entre eux bénéficient d'un statut que l'on serait tenté de rapprocher de celui des « barons » du gaullisme puisqu'il repose essentiellement sur une fidélité manifestée tout au long de la traversée du désert de la V^e République, L'ancienneté du compagnonnage peut cependant être suppléée par la promotion de nouveaux talents à travers les filières du parti dont

(7) *AN*, p. 46. Sur cette notion de « contrat », v. les remarques de M. de Laubadère, qui publie le texte des « 110 propositions pour le France » adoptées par le congrès de Créteil le 24 janvier 1981, *AJDA*, 1981, p. 419.

(8) « S'il fallait aller plus loin que les engagements pris, poursuivait le message du 8 juillet, ce ne pourrait être qu'après que le peuple, à nouveau consulté, eut dit son dernier mot. » Bref, les débordements et les surenchères sont exclus.

(9) A la différence de la précédente présidence, il existe cependant au secrétariat un conseiller, assisté de deux collaborateurs, qui a dans ses attributions les rapports avec le Parlement.

l'organisation fournit un mécanisme de sélection qui n'existait guère auparavant. La structure de ps, articulée en courants, détermine un réseau pour le recrutement des titulaires des fonctions de responsabilité à partir des critères d'appartenance, et on a ainsi observé que les positions dominantes du Palais-Bourbon avaient été occupées pour l'essentiel par des membres du courant A, c'est-à-dire des « mitterrandistes » (le chef de l'Etat n'aime pas l'adjectif, mais il ne l'a point totalement récusé dans sa conférence de presse du 24 septembre 1981) : la présidence de l'Assemblée, celle du groupe, les présidences des commissions ou, à défaut, la vice-présidence chargée de la responsabilité politique garantissant un loyalisme « organisationnel » dans le contrôle de la machine parlementaire.

Il est d'autre part notoire que le chef de l'Etat demeure très attentif à l'égard du parti dont il a transmis la direction au successeur choisi par lui. M. Jospin est un visiteur régulier de l'Elysée dont on a relevé la présence, par exemple, au petit déjeuner qui réunissait le 15 septembre le Président et le Premier ministre juste avant la déclaration de celui-ci à l'Assemblée. A ce propos, il faut observer que M. Pierre Mauroy n'appartenant pas au courant A, la direction majoritaire du ps protège ce que le général de Gaulle appelait « le défaut de la cuirasse » de la Ve République (10) en garantissant le chef de l'Etat contre les velléités d'indépendance d'un Premier ministre qui tenterait de s'appuyer sur les députés socialistes.

C'est donc à l'*instrument de pouvoir* que représente le ps, à son développement et à la maîtrise de son appareil que M. Mitterrand veille : le ps, a-t-il déclaré, « est un remarquable relais qui peut intervenir à tout moment » (11). Les relations qu'il entretient avec ses dirigeants reproduisent, sur un autre plan, celles du Président de la République avec le Premier ministre, et dessinent une quasi-constitution parallèle qui vient étayer la constitution écrite : la composition des instances dirigeantes, bureau exécutif et secrétariat n'a-t-elle pas été arrêtée à l'Elysée avec le premier secrétaire de la même manière que celle du Gouvernement avait été décidée en accord avec le Premier ministre (12) ?

Pour le reste, c'est-à-dire le débat politique ordinaire, il le laisse se poursuivre dans les limites qu'il a fixées et en s'assurant qu'elles sont respectées : n'est-il pas élu pour sept ans, comme il l'a rappelé avec insistance le 24 septembre 1981 ? Disposant de la durée et des

(10) Cité par A. PEYREFITTE, *Le Mal français*, Plon, 1976, p. 355.

(11) *Le Monde*, 13 octobre 1981.

(12) *Nowel Observateur*, 31 octobre 1981.

moyens, il ne se hâte pas de gouverner systématiquement comme ses prédécesseurs, anxieux de tout contrôler, et jusque dans le détail, parce qu'ils ne possédaient pas les mêmes assurances... Cela sans préjudice des interventions spécifiques et des évocations souveraines (13).

« Jouer pleinement le jeu parlementaire »

Le chef de l'Etat, dont la primauté est bien établie, entend « remettre chaque institution à sa place » (14) et assurer ainsi un fonctionnement institutionnel plus conforme à la Constitution telle qu'il la conçoit. Cela implique en particulier que l'on s'attache à « jouer pleinement le jeu parlementaire » (15).

La première conséquence de cette préoccupation s'observe dans l'intense activité des assemblées ; elle correspond à la mise en œuvre législative des engagements présidentiels mais traduit aussi le souci d'associer plus étroitement la représentation nationale à l'action du Gouvernement : le recours inédit à un vote de confiance sur un aspect particulier de cette politique, l'énergie (le 6 octobre), est symptomatique. L'ardeur d'une majorité fraîchement élue a pu ainsi se donner libre cours et obtenir la satisfaction d'aller un peu plus loin que le Gouvernement ne l'envisageait, voire que l'Elysée le souhaitait (16) ; l'exécutif n'imposait plus systématiquement son point de vue, il se résignait même à des rédactions qui ne le satisfaisaient pas tout à fait, pourvu que l'essentiel soit préservé : l'Assemblée est désormais plus libre à l'égard des projets du Gouvernement puisque la seule limite qui s'impose à elle est tracée par les engagements présidentiels (mais ceux-ci sont appréciés souverainement par le chef de l'Etat ainsi qu'on l'a vu plus haut). Lorsque le seuil est atteint, le Gouvernement reprend les choses en main et obtient que le groupe s'aligne, comme ce fut le cas à propos des radios libres le 24 septembre et,

(13) Par exemple, en ce qui concerne les grandes opérations d'urbanisme parisien, le « coup de théâtre présidentiel » annulant le projet Tête-de-Défense (*Le Monde*, 19 septembre 1981), ou l'imposition des œuvres d'art (*ibid.*, 31 octobre).

(14) Conférence de presse du 24 septembre 1981 : « Il me fallait remettre chaque institution à sa place : le Gouvernement gouverne, le Parlement légifère et participe au débat, sans contrainte d'aucune sorte. »

(15) La formule est de M. Mitterrand au retour du Cancun, cité par *Le Quotidien de Paris* du 26 octobre 1981.

(16) Ainsi l'amendement Pierret sur les donations-partages le 16 juillet, l'amendement Suchod au projet d'amnistie le 29. En contrepartie d'une discipline d'amendement, le Gouvernement a maintenu la suppression du quorum étudiant aux élections universitaires, bien que le texte adopté par le Sénat lui eût offert la possibilité de corriger une innovation jugée imprudente à l'Elysée (16 septembre et « dernier mot » le 2 octobre) ; il a enfin négocié difficilement les dispositions concernant les expulsions d'étrangers le 30 septembre.

plus encore, de l'énergie le 6 octobre. Dans ces deux circonstances, pourtant, les positions gouvernementales comportaient de sérieux « infléchissements » par rapport aux 110 propositions du candidat (17).

Mais la participation plus active de la représentation nationale concerne essentiellement l'Assemblée, tandis que le Sénat se retrouve dans la situation qui était la sienne avant 1974 ; il risque de connaître à nouveau l'« adversité », selon l'expression de Jacques Georgel, et on peut s'attendre à voir plus souvent les députés trancher en vertu de l'article 45, alinéa 4. A l'Assemblée même, le bénéficiaire est le groupe socialiste en raison de son hégémonie (18). La continuité institutionnelle a entraîné à cet égard une spectaculaire permutation des rôles, la majorité nouvelle adoptant tout naturellement le comportement de l'ancienne, notamment lorsque la nouvelle opposition découvre les délices de la procédure. Cette continuité se conjugue d'ailleurs avec une rupture politique qui évoque irrésistiblement les débuts de la V^e République : le manichéisme ingénu des « nouveaux », leur agressivité, leur maladresse, tout cela rappelle 1959 et le noyau activiste des « rangers » de l'UNR (19). Un tel contexte n'est évidemment pas très propice à l'épanouissement des droits de la minorité en dépit des bonnes intentions proclamées. Autant dire qu'elles ont tourné court, et parmi celles-ci, la principale innovation (qui n'était d'ailleurs pas inédite, puisque le même scénario s'est répété depuis 1973 au début de chaque législature) consistant à partager les présidences des commissions : elle se heurtait à l'évidence politique (20). Sous la pression du groupe socialiste, fort de ses gros bataillons, on est même revenu sur le partage égal du temps des questions au Gouvernement qui avait été instauré en 1974, et l'incident fournit peut-être une indication sur les tendances nouvelles. Dans la conception anglo-saxonne du parlementarisme majoritaire, la majorité s'exprime par la voix du cabinet puisque c'est elle qui

(17) Le terme est de M. JOSPIN, *Le Nouvel Observateur*, 17 octobre 1981.

(18) Le président du groupe communiste, M. Lajoinie, s'est plaint à plusieurs reprises des relations privilégiées entre le groupe socialiste et le Gouvernement : une telle « concertation » est « une pratique peu recommandable et anticonstitutionnelle » (*Le Matin*, 2 octobre 1981) ; il faut éviter « de limiter le dialogue à un seul groupe », *Le Monde*, 15 octobre 1981.

(19) Le rapprochement a été fait par Georges MAMY, *Le Nouvel Observateur*, 31 octobre 1981.

(20) Les commissions préparent la décision législative qui s'inscrit dans une politique ; lorsque les positions idéologiques sont fortement contrastées, il n'est guère praticable de confier à la minorité la fonction de diriger les travaux de la majorité, et l'exemple allemand que l'on invoque toujours est à la fois exceptionnel et non pertinent, les 9/10 des lois élaborées dans ces conditions étant adoptés à l'unanimité par le Bundestag (M. FROMONT, *Pouvoirs*, n° 16, p. 148) : seul un tel consensus permet l'association de la minorité à la responsabilité de la législation.

gouverne ; mais ce modèle n'avait jamais été complètement adopté au Palais-Bourbon parce que la structure institutionnelle de la V^e République maintient une séparation qui n'est pas seulement juridique mais physique entre le Gouvernement et les députés, si bien que la majorité, tout en le soutenant, ne s'identifiait pas absolument à l'exécutif présidentiel. Désormais, la majorité revendique une autonomie qu'elle fait valoir à l'égard des ministres, mais qu'elle mobilise plus encore contre l'opposition.

Le groupe socialiste prend en effet la relève du Gouvernement dans la conduite de la bataille parlementaire ; tout au long des débats de l'été, on a vu le président du groupe socialiste se substituer au ministre chargé des relations avec le Parlement pour diriger la tactique, hâter l'examen des textes, organiser le déroulement de la séance, et si M. Defferre tenait à être l'interlocuteur assidu des députés dans la discussion du projet de décentralisation, c'est le président et le rapporteur de la commission qui ont porté, avec le renfort de M. Joxe, l'essentiel du poids des nationalisations. Ce relais a permis à l'exécutif de laisser jouer le rapport des forces dans l'hémicycle en ménageant ses armes constitutionnelles ; il a pu ainsi ne pas démentir trop vite les diatribes passées contre le vote bloqué et contre l'article 49, alinéa 3, éviter d'y recourir à son tour (mais le pourra-t-il longtemps ? (20 bis)) et se flatter à bon compte de respecter le jeu parlementaire.

Cette pratique comporte cependant des inconvénients parce que si le Gouvernement s'abstient d'user, sous sa responsabilité, de ses prérogatives constitutionnelles, la clarté des débats s'en ressent, et surtout la majorité est tentée de les remplacer par d'autres procédures contraignantes : c'est ainsi que pour la première fois, semble-t-il, depuis le début de la V^e République, il a été fait application de la clôture de la discussion d'un article (art. 57 du règlement) (21).

Le schéma qui se dessine repose donc sur une autonomie contrôlée du Parlement ; les députés ne sont plus aussi rigoureusement assujettis à la tutelle du Gouvernement et leur agitation peut évoquer superficiellement la IV^e République, mais les fonctions d'encadrement et de direction, conformes à la logique majoritaire, apparaissent largement dévolues au groupe : cette espèce de déconcentration est concevable parce que, derrière le groupe, il y a le parti.

(20 bis) Cet article était rédigé avant le recours aux ordonnances de l'article 38.

(21) Le 23 octobre 1981 ; v. La « Chronique constitutionnelle française » ci-après.

« *Le trait d'union* »

Le parti socialiste paraît avoir pour mission d'entretenir le tranchant des clivages idéologiques que l'exercice du pouvoir tend à émousser. Loin de chercher l'apaisement dans les débats symboliques comme celui des nationalisations, ses députés, en invoquant à l'envi la lutte des classes et la « rupture », remplissent une double fonction.

Ils contribuent d'une part à maintenir le parti communiste dans l'état de déflation qu'il connaît depuis le 10 mai, en le pressant sur son terrain (les députés socialistes ne sauraient s'exposer à l'accusation de modération ou de compromis avec la droite sans ouvrir une brèche dans laquelle le parti communiste s'engouffrerait aussitôt) et en l'enfermant dans le dilemme de la soumission à la discipline majoritaire ou de l'aventure solitaire (sa défection serait sans conséquences sur l'arithmétique parlementaire) : voilà pour la gauche.

Ils tiennent d'autre part un emploi dans le dispositif présidentiel en mimant la figure de la « radicalisation » présentée par M. Mitterrand comme la seule alternative à sa politique et comme la conséquence inévitable de son échec : voilà pour la droite.

Débarassé de ces hypothèques, l'exécutif peut alors conserver de la hauteur et tenir le langage du *consensus* (vocable mystificateur d'une atroce hypocrisie avant le 10 mai...). A Valence les orateurs se livraient à un happening sur fond de têtes coupées, tandis que le Premier ministre rassurait une opinion un peu interloquée (22) et que le lendemain c'est le Président de la République qui évoquait, à son retour de Cancun, « la juste mesure » : « Il faut que tous les Français, quoi qu'ils pensent, qu'ils soient pour ou contre la politique que je mène, se sentent véritablement en sécurité dans le cadre de la République » (23). Les Français pouvaient donc se poser la question ? Il n'est pas très facile de concilier la politique dont le chef de l'Etat a dit dans sa conférence de presse du 24 septembre qu'elle était « fondée sur le rassemblement des Français », et la célébration de la lutte des classes. Mais ce ne sont après tout que les deux visages du Janus politique (24) et ce partage des rôles, que le général de Gaulle avait pratiqué avec M. Debré à propos de l'Algérie, relève probable-

(22) « Je ne ferai aucun geste, je ne prendrai aucune initiative qui puisse remettre en cause notre communauté nationale », affirma M. MAUROY, *Le Monde*, 27 octobre 1981.

(23) *Le Quotidien de Paris*, 26 octobre 1981.

(24) Ou un avatar de notre traditionnelle schizophrénie que Waldeck-Rousseau observait déjà : « Nous avons deux cerveaux : l'un (...) très hardi, très aventureux. Nous en avons un autre très réfléchi, très calculateur » (Discours de Saint-Etienne, 11 mars 1895).

ment moins d'un scénario délibéré que de la logique des situations. La nouveauté est qu'il met en scène un acteur jusque-là absent dans la distribution des premiers rôles : le parti.

La réception de ce phénomène par les institutions de la V^e République pose problème, aussi bien au régime qu'au PS, comme le constata M. Jospin à Valence : « J'entends constamment dire que le parti doit osciller entre l'Etat — PS — il devient alors colonisateur — ou le parti godillot — il devient alors colonisé. N'établissons pas la confusion entre le parti et les institutions. »

La mise en garde n'est pas superflue. L'article 4 de la Constitution assigne pour fonction aux partis de concourir à l'expression du suffrage, ce qui signifie que leur rôle constitutionnel est essentiellement électoral et qu'ils ne doivent donc pas, en tant que tels, intervenir dans l'activité des pouvoirs publics : c'était une rupture délibérée avec la pratique antérieure à 1958 qui considérait les parlementaires, et même les membres du Gouvernement, comme les délégués de leurs partis, subordonnés à ce titre aux décisions des organes directeurs de ceux-ci. Cette conception n'allait pas d'ailleurs sans tiraillements et on sait les conflits répétés auxquels elle avait donné lieu entre le groupe parlementaire et le comité directeur de la SFIO (25). Pour ce qui est du Gouvernement, le chef de l'Etat a mis les choses au point dès le premier conseil des ministres de son septennat (26), mais pour les députés il existe une tentation, révélée par l'initiative du bureau exécutif du PS à l'occasion de l'examen du projet de loi sur les immigrés. Le bureau exécutif avait donné à un député du Nord, M. Derosier, le mandat d'amender le texte afin de le ramener « au plus près des positions du parti » dont il jugeait le projet trop éloigné ; le ministre dut négocier non seulement avec le rapporteur et les députés, mais aussi avec le bureau du parti. Il est vrai qu'après cette manifestation de vigilance doctrinale, ce dernier se rallia à une rédaction acceptable pour M. Defferre, mais il demeure qu'en intervenant dans les relations du Gouvernement avec l'Assemblée, il avait revendiqué un rôle que la Constitution ne lui reconnaît pas (27).

Sans doute objectera-t-on qu'il s'agit là d'une appréciation bien

(25) V. Le *Journal du septennat* de V. AURIOL, A. Colin, 1949, p. 349 et 388.

(26) *Chronique constitutionnelle, Pouvoirs*, n° 19, p. 183.

(27) *Le Monde*, 1^{er} et 2 octobre 1981. M. Jospin devait rectifier le tir en précisant que « le bureau exécutif du parti ne se pose pas en arbitre entre le groupe parlementaire et le Gouvernement. Il n'est saisi, par le président du groupe, qu'en cas de problème entre les parlementaires. Alors c'est le bureau exécutif qui tranche. Le PS n'est pas un rouage de l'Etat, il appartient à la société... », *Le Nouvel Observateur*, 17 octobre 1981.

juridique et que ce point de vue repose sur des fictions : tout le monde ne sait-il pas que les partis représentent la variable décisive des régimes parlementaires (28) ? L'appartenance à ceux-ci conditionne le comportement des acteurs, elle rend compte de leur solidarité — et aussi de leurs rivalités (29). Mais l'objection n'est pas pertinente car elle méconnaît la signification de ce qu'elle traite de fiction ; la distinction que le droit établit entre les pouvoirs publics et les libres associations que sont les partis (« le PS n'est pas un rouage de l'Etat, il appartient à la société » observait très justement M. Jospin), ne vise pas à *décrire* toute la réalité, pas plus qu'elle ne prétend nier une solidarité évidente entre les acteurs : en réservant aux procédures et aux organes constitutionnels la sanction de cette solidarité elle exclut simplement la confusion des genres.

Pour définir la problématique du parti majoritaire dans les institutions de la V^e République, il faut sans doute remonter une fois de plus aux origines, à l'époque où M. Chalandon assurait aux militants gaullistes impatients que l'UNR jouerait le rôle d'un « trait d'union » (30). N'importe que l'image relevât plus du souhait que de la réalité : le dessein pourra être repris avec plus de vraisemblance et d'autorité par M. Mitterrand dans le message aux congressistes de Valence où il définissait la mission du PS (31).

En tant que « gardien du programme », selon les termes de son premier secrétaire, le PS occupe à l'égard du Gouvernement et des parlementaires la position d'un groupe de pression idéologique (32). En fournissant aux députés la référence au programme, il exerce

(28) J.-Cl. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, PENSF, 1978.

(29) Y compris à l'intérieur d'un même groupe : on connaît les tractations entre les courants du PS auxquelles la composition des commissions a donné lieu à l'Assemblée en juillet 1981 et l'épreuve à laquelle elle a soumis l'autorité arbitrale du président du groupe. Les clivages se sont d'ailleurs reflétés dans le Gouvernement avec l'attribution du titre de ministre d'Etat aux leaders de ces courants (sans oublier le représentant du PCF).

(30) *Le Monde*, 14 février 1959.

(31) « Principale force du changement, il doit être capable d'expliquer, d'éclairer les choix du Gouvernement et de convaincre. Mais il lui faut aussi transmettre au Gouvernement le message qu'il reçoit des couches sociales où il a su plonger ses racines, dire leurs revendications, leurs craintes, leurs espoirs. Il doit enfin mobiliser les masses populaires pour qu'elles prennent toute leur place dans l'action », *Le Matin*, 26 octobre 1981.

(32) Et parfois corporatif : le premier secrétaire a confirmé que le PS s'était opposé à la cotisation des fonctionnaires à l'UNEDIC, *Le Nouvel Observateur*, 17 octobre 1981.

le spectre du « godillot » (33) puisque leur action s'inscrit dans une perspective plus ample que la simple exécution des engagements présidentiels : leur rôle ne se réduit pas à être les agents d'une fonctionnalité purement instrumentale, il se rattache à une entreprise collective dont le parti est en quelque sorte le témoin et le garant. Son existence justifie la contestation légitime d'un pouvoir auquel ils ne s'identifient pas, même s'ils en sont solidaires, de telle sorte que ces députés reproduisent dans leurs rapports avec le Gouvernement la relation, typique des partis de masse, des militants avec les élus. Rassurante pour leurs certitudes, cette situation contient cependant une virtualité centrifuge qui pose avec d'autant plus d'acuité la question du pouvoir dans le parti.

En tant qu'organisation, le PS représente un instrument de mobilisation des députés qu'il encadre comme adhérents et dont il sanctionne la discipline comme élus. L'activité parlementaire et les votes de chaque élu « relèvent du groupe, du comité directeur et de la convention nationale », précise l'article 52 des statuts, tandis que l'article 17 du règlement intérieur du groupe prévoit que « tout membre du groupe qui aura rompu l'unité de vote sera déféré aux instances compétentes du PS ». Et le premier secrétaire a rappelé que s'il ne prétendait pas jouer le rôle d'un arbitre entre les députés et le Gouvernement, le bureau exécutif pouvait être saisi par le président du groupe « en cas de problème entre les parlementaires » (voir note 27). Dès lors, le facteur stratégique est le contrôle de l'appareil. Les « mitterrandistes » le maîtrisent complètement, d'autant que la démarcation entre le domaine du parti et celui des pouvoirs publics, qui place celui-là à l'extérieur de ceux-ci, est pratiquement effacée par l'espèce d'« union personnelle » que réalise la présence au comité directeur du secrétaire général et du secrétaire général adjoint de l'Élysée, ainsi que de quatorze membres du Gouvernement, et au bureau exécutif celle du président de l'Assemblée nationale et du président du groupe.

La présence d'un véritable parti majoritaire va apporter au fonctionnement de la V^e République un inflexionnement dont l'ampleur est encore imprévisible. Cette présence contribue non seulement à préserver mais encore à renforcer les variables essentielles de régime ; elle introduit cependant un élément d'incertitude qu'énonce le

(33) « Le godillot est une belle et bonne chaussure », a pourtant observé M. Chevènement à Valence, en l'opposant aux « escarpins », *Le Matin*, 26 octobre 1981.

dilemme de M. Jospin : « Etat — ps ou parti godillot ». Entre les deux quelle tendance l'emportera ? Il se pourrait qu'elles se confortent mutuellement, l'ancrage populaire et la démocratisation d'un débat politique jusque-là confiné s'accompagnant de la pratique des dépouilles et d'un clientélisme institutionnalisé ; c'est finalement de l'arbitrage présidentiel prévu à l'article 5 de la Constitution qu'il dépend que le prix à payer pour acclimater ce phénomène nouveau et parachever la modernisation politique du système demeure dans les limites de « la juste mesure » — sinon du juste milieu.

Pierre AVRIL. — **The President, the party and the group.**

The Fifth Republic continues, but the political schism caused by the arrival in power of a new partisan team reignites the questions which were raised by the Gaullists at the beginning of the regime.

RÉSUMÉ. — *La V^e République continue, mais la rupture politique qui entraîne l'arrivée au pouvoir d'un nouveau personnel partisan fait revivre les questions qui se posèrent aux gaullistes dans les commencements du régime.*

OLIVIER DUHAMEL

1981 : la V^e achevée
Sur dix caractéristiques du régime

L'arrivée au pouvoir de gouvernants socialistes parachève, en 1981, la V^e République. La V^e République est achevée (1), même si elle doit recevoir quelques inflexions et pose encore quelques problèmes.

1. LA V^e LÉGITIME. — Cette République, née d'un coup de force et stabilisée par plusieurs violations de la lettre de la Constitution, est plus que jamais acceptée par les principales forces politiques. En ce qui concerne la gauche, la victoire présidentielle du 10 mai 1981 porte à son terme un long processus de ralliement, d'ailleurs opéré par les élections présidentielles successives (2). Elle atteste définitivement que la V^e permet l'alternance, qu'elle n'est pas réservée à l'un mais ouverte à l'autre. Quant à l'opposition, il lui est difficile de contester un régime qu'elle a fondé — et dans lequel elle espère à nouveau exercer un jour le pouvoir.

L'enracinement de la V^e ne provient pas seulement du consensus dont elle bénéficie de la part des acteurs politiques, mais aussi de son intégration par les gouvernés. Ces derniers pratiquent désormais la logique majoritaire (*infra*, 5), caractéristique d'une nouvelle

(1) Dans le sens exact du terme : « apporter le dernier élément nécessaire pour que se réalisent pleinement un état, un fait » ; non dans son deuxième sens, réservé aux personnes : « porter le coup de grâce (à quelqu'un) », *Petit Robert*.

(2) V. Olivier DUHAMEL, *La gauche et la V^e République*, PUF, 1980, p. 247 et s. Tout au plus peut-on noter le paradoxe communiste : ses dirigeants s'auto-critiquent de n'avoir point présenté de candidat en 1974 en même temps qu'ils critiquent les effets bipolarisant et incitant au vote utile de l'élection présidentielle.

culture politique. En amplifiant le 14 juin sur le terrain législatif leur choix présidentiel du 10 mai, les électeurs n'ont pas seulement été touchés par la « grâce » socialiste (3), ils ont aussi été fidèles à la logique du régime, facilitant d'autant sa survie.

2. LA V^e UTILISABLE. — Contrairement aux critiques politiques et aux scénarios techniques complexes échafaudés à propos de l'alternance (4), la prise du pouvoir par l'opposition s'est opérée pratiquement sans problème institutionnel. Les adversaires d'hier sont devenus les utilisateurs d'aujourd'hui et s'y sentent tout à fait à l'aise, à commencer par F. Mitterrand : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi » (5).

3. LA V^e PLEINEMENT UTILISÉE. — Les procédures jadis ou naguère décriées se sont révélées, depuis le 10 mai, d'un grand secours. L'« aconstitutionnalisme » de la gauche devient total, vérifiant que les conceptions constitutionnelles sont déterminées par la distance au pouvoir (6). Le nouveau Président a ainsi utilisé pleinement les ressources de l'article 8, en nommant dès le 21 mai 1981 le Premier ministre de son seul choix, celles de l'article 49 alinéa 1^{er}, en reprenant l'interprétation gaullienne selon laquelle l'engagement de responsabilité par un nouveau Premier ministre n'est pas obligatoire, celles de l'article 12, en prononçant dès le 22 mai la dissolution de l'Assemblée nationale, etc., en attendant, lorsque les circonstances s'y prêteront, un recours au référendum. Le Gouvernement socialiste annonce, au terme des six premiers mois, le recours à l'article 38, permettant de prendre par ordonnance des mesures normalement du domaine de la loi ; il applique quotidiennement les dispositions que la Constitution et les Règlements des assemblées confèrent au Gouvernement pour limiter les pouvoirs du Parlement. Les chefs socialistes ont perdu tout complexe parlementariste, puisque le socialisme procède du 10 mai, c'est-à-dire du couple « Président-Peuple ».

4. LA V^e MONISTE. — Pour prolonger l'évocation de Carré de Malberg (7) — mais *monisme inversé*, dans lequel le Parlement n'est que le commis du Président, par gouvernement interposé. F. Mitter-

(3) V. *infra*, Chronique de l'opinion publique, p. 171 et s.

(4) V. *Pouvoirs*, n° 1, « L'alternance », 1977, nouv. éd., 1981.

(5) Interview au *Monde*, 2 juillet 1981.

(6) V. *La gauche et la V^e République*, *op. cit.*, p. 548-552.

(7) V. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1920, rééd. CNRS, 2 vol., 1962.

rand reprend implicitement cette hiérarchie dans son premier message au *Parlement*, le 8 juillet 1981 : « Le changement

que j'ai proposé au pays pendant la campagne présidentielle que les Françaises et les Français ont approuvé, que la majorité de l'Assemblée nationale a fait sienne commande désormais vos démarches.

— ... mes engagements constituent la charte de l'action gouvernementale.

— J'ajouterais, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative. »

La pyramide est nette, la suprématie présidentielle affirmée, non seulement à l'égard du Parlement, mais également à l'égard des *ministres* — par exemple communistes : « Nul n'ignore, au sein du Gouvernement comme ailleurs, que le Président de la République peut à tout moment faire prévaloir l'opinion qu'il a de l'intérêt national » (entretien au *Monde*, 2 juillet 1981).

La continuité de l'interprétation présidentialo-moniste caractérise également les rapports entre le Président et le Premier ministre :

— *Au Président*, « le destin, c'est-à-dire le lointain et le continu » (de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. II, 1971, p. 68) ; il « s'occupe de l'essentiel » (Pompidou, 18 août 1970) ; son rôle « est de se préoccuper de la durée » (V. Giscard d'Estaing, conférence de presse du 21 novembre 1978) ; « j'agis, ou j'interviens pour ce qu'on pourrait appeler les grandes directions, les grandes orientations » (Mitterrand, interview à la BBC, 8 septembre 1981).

— *Au Premier ministre*, « la charge seconde, (il) mène l'action du moment et dirige les exécutants (de Gaulle) » ; il « rame » (Barre, 5 mars 1979) ; il peut « agir tout à fait à sa guise pour les problèmes de la vie quotidienne » (Mitterrand à la BBC). Cette répartition globale n'empêche d'ailleurs pas les interventions ponctuelles du Président, qui ne sont connues que lorsqu'elles s'effectuent trop tard (8).

A l'intérieur de ce cadre inchangé, des *nuances* peuvent intervenir, pas seulement dues à la personnalité des dirigeants, mais aussi aux rythmes que le système imprime aux septennats. Pierre Avril a ainsi

(8) Exemple type : l'exonération de l'impôt sur la fortune accordée pour les œuvres d'art le 29 octobre 1981, soit *après* adoption du projet de loi en conseil des ministres et *après* discussion en commission à l'Assemblée. Le ministre du budget et les députés socialistes de la commission sont ainsi condamnés à soutenir ce qu'ils avaient fermement rejeté la veille, d'où le propos désabusé de M. Fabius : « Je ne suis que ministre. »

décélé « une fluctuation typique de la pratique présidentielle » (9), que l'on peut étendre à toute la V^e et schématiser ainsi :

Présidence	Phase 1 Premier ministre politique (Président en repli)	Phase 2 Premier ministre en repli (Président interventionniste)	Phase 3 Equilibre entre Président et Premier ministre
De Gaulle (1959-1969)	Michel Debré	Pompidou I	Pompidou II et III
Pompidou (1969-1973)	J. Chaban-Delmas	Messmer I et II	Messmer III
Giscard (1974-1981)	Jacques Chirac	Barre I	Barre II et III
Mitterrand (1981...)	Pierre Mauroy	?	?

Le paradoxe du repli initial s'explique par la proximité de l'élection. La fraîcheur de la légitimité présidentielle rend inutile son interventionnisme — sans compter que les rapports entre les deux hommes n'ont pas encore eu le temps de se dégrader dans l'exercice du pouvoir.

Ainsi se perpétue la dyarchie inégalitaire (10), en réalité la monocratie (11). Elle est d'autant plus accentuée que les votes des 10 mai et 14-21 juin ont été homogènes et ont donné au Président une majorité franche et massive.

5. LA V^e MAJORITAIRE. — La victoire socialiste nous ramène à la norme de l'actuel régime français, c'est-à-dire à un pouvoir unifié par l'identité politique entre le Président, le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Après la promulgation de la Constitution de 1958, il a fallu quatre années, dominées par la force du général de Gaulle, le recours aux pleins pouvoirs, à l'article 16, au référendum,

(9) Pierre AVRIL, Ce qui a changé dans la V^e République, *Pouvoirs*, n° 9 : « Le giscardisme », 1979, p. 58.

(10) V. Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éd. Montchrestien, 7^e éd., 1980, p. 862, et, pour une interprétation moins continuiste du présidentielisme miterrandien, v. *Addendum au 30 juillet 1981*, p. 21.

(11) En ce sens, le monisme présidentiel peut être tenu pour une variante de ce que Maurice Duverger appelle « le régime semi-présidentiel », *Echec au roi*, Albin Michel, 1978. Les querelles terminologiques ne sont pas tranchées.

Sur les logiques qui commandent les systèmes à élection populaire du Président, v. Jean-Luc PARODI, Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct, *Pouvoirs*, n° 14 : « Elire un Président », 1980, p. 5 et s.

à la révision de 1962 et à la dissolution pour mettre en place le nouveau régime majoritaire, inédit en France. La période 1958-1962 ne constitue donc pas une exception mais une fondation. Et c'est le septennat giscardien qui fut « anormal », puisque amorcé par un Président minoritaire dans sa majorité parlementaire, ponctué par la démission de J. Chirac (août 1976) et achevé sans majorité. Cette anomalie est à l'origine de l'échec giscardien.

L'erreur découle d'une autre anomalie : le prodige de son élection sans parti en 1974. L'ancien Président n'a pas voulu dissoudre l'Assemblée élue en 1973. Il n'a pas su gagner clairement, personnellement les élections législatives de 1978. Il n'a pas voulu ou pas pu créer un grand parti politique. Sans parti, *a fortiori* sans parti dominant, il a perdu le pouvoir.

François Mitterrand a fait tout le contraire (12) :

1. Affirmation de son leadership sur la gauche non communiste par la candidature à l'élection présidentielle (1965).
2. Conquête du Parti socialiste ensuite transformé en parti de gouvernement ou, plus exactement, en *parti de président* (13).
3. Conquête partielle du pouvoir par l'élection présidentielle et avec un parti de président.
4. Conquête totale du pouvoir politique par la dissolution et la majorité absolue du parti de président.

François Mitterrand s'est assuré, par une remarquable obstination et en prenant les risques que cela impose, un parti dominant. Il l'a fait comme les deux premiers Présidents de la V^e République, comme eux, mais dans l'ordre inverse : d'abord la création-conquête du parti, ensuite la conquête du pouvoir. Et c'est précisément l'inversion de cet ordre qui est susceptible d'infléchir la V^e République.

6. LA V^e PARTISANE, au sens que la science politique confère à ce terme (« partidaire » disent les Portugais, qui fonctionne par un parti). Certes, le Gouvernement n'est pas constitué par le seul PS mais intègre des membres d'autres partis, principalement du PC (comme jadis l'UNR s'adjoignait des Républicains indépendants), accessoirement du MRG (comme sous la présidence de G. Pompidou où les centristes du CDP conféraient au Gouvernement une dimension

(12) Et Jacques Chirac suit lui aussi une stratégie « mitterrandienne », c'est-à-dire dans la logique de la V^e.

(13) Sur cette transformation, v. Hugues PORTELLI, La présidentialisation des partis français, *Pouvoirs*, n° 14 : « Elire un président », 1980, p. 100 et s., et *Le socialisme français tel qu'il est*, PUF, 1980.

tripartisane), et des personnalités indépendantes (comme toujours dans la logique présidentialiste) (14). Certes, en 1981, la majorité parlementaire comprend 44 députés communistes. Mais elle est avant tout composée de 285 députés socialistes et apparentés, soit 39 sièges de plus que la majorité absolue nécessaire. Et le Parti socialiste, même s'il fut profondément renouvelé par F. Mitterrand, existait avant qu'il n'en prenne la tête en 1971. Il existe depuis 1905 et il existera après le septennat mitterrandien. Autrement dit, il ne s'agit pas seulement d'un parti de président créé *ex nihilo* par ou pour un chef d'Etat comme l'UNR en 1958.

Ce rapport inédit entre le Président et son parti, entre le parti et son Président peut infirmer partiellement la rigidité de la pyramide moniste, et provoquer quelques frictions.

7. UNE V^e CONFLICTUELLE. — En 1981, les désaccords entre le PS ou le PC et le pouvoir ont été beaucoup moins importants que les conflits entre majorité et opposition. Ces derniers ne proviennent pas seulement de l'apprentissage nécessaire de la nouvelle répartition des rôles entre majorité et opposition (15), mais plus profondément de l'élection de gouvernants ayant la volonté de changer la société française. Or la réforme est, au moins lorsqu'elle s'opère, moins consensuelle que la gestion de l'ordre établi.

Pour ce qui concerne le strict plan institutionnel, il est cependant frappant de constater que les conflits de légitimité (présidentielle ou parlementaire, arbitrale ou partisane, etc.) ont cédé le pas devant *les conflits de procédure*. Plus personne ne s'affronte pour savoir de qui doit procéder le Gouvernement, mais majorité et opposition s'insultent à propos des méandres de la procédure parlementaire et des subtilités de l'obstruction.

Il n'est pourtant pas impossible que des affrontements plus graves surgissent avec les deux institutions qui, dans l'immédiat, peuvent exercer un contre-pouvoir : le Sénat et le Conseil constitutionnel. Mais les incitations à la sagesse ne manquent pas, d'un côté parce que les gouvernants n'ont pas de moyen non brutal de les réformer (la voie normale de l'article 89 permet au Sénat d'empêcher une révision constitutionnelle), d'un autre côté parce que sénateurs et

(14) Autre indicateur : la présence de non-parlementaires au Gouvernement : ils sont 30 % dans le premier Gouvernement Mauroy, 23 % dans le deuxième, formé après les élections (MM. et Mme Jobert, Roudy, Badinter, Cbeysson, Delors, Dreyfus, Lang, Henry, Dufoix et Fiterman, ce dernier ayant été battu aux législatives).

(15) Evoquée par F. Mitterrand à son retour de Cancún le 25 octobre 1981, *Le Monde*, 27 octobre 1981.

membres du Conseil constitutionnel n'ont pas intérêt à s'opposer de front et provoquer le risque de leur transformation (par la voie « exceptionnelle » du référendum de l'article 11). Les risques de conflit sont tempérés par les avantages du compromis et limités par la pesanteur majoritaire (*supra*, 5). Mais que celle-ci vienne à disparaître...

8. VERS UNE V^e DÉSTRUCTURÉE ? — Sur le plan institutionnel qui nous importe ici, le régime français pourrait être profondément modifié par l'adoption de la *représentation proportionnelle*. Son adoption figure dans tous les programmes — socialiste, communiste ou commun — de la gauche depuis 1971 et parmi les engagements du candidat François Mitterrand (16). Sans qu'il soit besoin d'examiner tous ses effets, on sait qu'elle modifierait profondément l'articulation des pouvoirs entre le Président et les partis. Le chef de l'Etat y perdrait la prime majoritaire mais y gagnerait une Assemblée déstructurée et susceptible de donner des majorités variables. Au lieu du « puzzle » majoritaire — qui ne prend forme que d'une seule façon —, il trouverait le « mécano » proportionnel — qui permet de changer les constructions. Mais tout dépend en vérité du type de proportionnelle mis en œuvre, et l'imagination des politologues se révèle, en ce domaine, illimitée. Rien n'interdit de penser que si la RP n'est pas renvoyée aux calendes grecques (17), elle sera conçue de façon à accorder néanmoins une prime majoritaire. Quoi qu'il advienne de cet engagement, le régime français présente une autre difficulté quant à la réalisation de l'unité du pouvoir entre le Président et l'Assemblée.

9. LA V^e SEMI-PRÉSIDENTIELLE. — Le qualificatif proposé par Maurice Duverger est ici repris pour le problème particulier de la non-coïncidence entre mandats présidentiel et parlementaire dans un régime où le Président est élu par le peuple mais le Gouvernement responsable devant le Parlement. A défaut d'une révision constitutionnelle, toujours difficile car risquée, seule la *dissolution* pourrait offrir une solution — si l'on écarte l'hypothèse peu plausible de la démission-réélection présidentielle. Certes, il peut paraître absurde d'évoquer la dissolution alors que le Président Mitterrand dispose

(16) V. *infra*, Jean GICQUEL, Repères et documents, *Manifeste de Créteil*, point 47.

(17) Pour une présentation des différents types de représentation proportionnelle, v. Pierre PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, 5^e éd., 1981, p. 100 et s.

d'une majorité aussi imposante à l'Assemblée nationale. Rappelons cependant que la dissolution remplit plusieurs fonctions. Elle est une des formes possibles de l'appel au peuple en cas de crise politique ou sociale (ex. : mai 1968). Elle constitue aussi une épée de Damoclès pour résoudre les éventuels conflits avec le ou les partis de la majorité ; mieux, elle demeure comme une menace permanente pour les limiter à la source : l'article 12, pouvoir propre du Président, opère comme la force de frappe : d'autant mieux qu'on ne l'emploie pas.

Mais la dissolution ne relève pas seulement de la logique dissuasive, si caractéristique de la Ve République. Elle permet aussi de tenter de résoudre le problème du décalage des mandats (18). Elle l'a réglé en juin 1981, tout à l'avantage du Président, mais seulement provisoirement. S'il ne recourt plus à la dissolution au cours de son septennat, l'actuel Président se trouvera en 1986 avec une Assemblée, quelle qu'en soit l'exacte majorité, élue pour cinq ans, tandis qu'il ne resterait au Président que deux années de mandat — autrement dit une autorité réduite — comme V. Giscard d'Estaing en 1978-1981. Tout autre pourrait être sa situation en cas de dissolution à un moment favorable — s'il se présente (disons vers 1983-1984). Le Président conserverait alors les moyens d'assurer sa suprématie et, par exemple, de contrôler sa succession.

10. LA Ve SOCIALO-MONARCHISTE. — Au-delà de l'efficacité du système, au-delà de son caractère plus démocratique que les régimes précédents, dans la mesure où l'unité du pouvoir prend sa source dans l'expression de la volonté des électeurs et dans le respect du choix qu'ils opèrent quant à l'attribution du pouvoir, la Ve possède également ce trait monarchiste qu'est la désignation d'un seul homme par tous, pour les représenter et leur commander — ce que La Boétie appelle la servitude volontaire dans son livre *Contr'Un* (19). Pour s'en tenir aux problèmes actuels de la Ve République (20), l'élection d'un chef par le peuple et pour sept ans pose le problème de sa *succession*.

(18) V. Jean-Luc PARODI, Sur quelques enseignements institutionnels de l'alternance à la française, *Revue politique et parlementaire*, 892, mai-juin 1981, p. 47.

(19) Ecrit en 1548 sous le titre *Discours sur la servitude volontaire*, publié en 1574 sous le titre *Contr'Un*, redécouvert par Miguel Abensour dans la collection « Critique de la politique » (Payot, 1976, suivi par les analyses de Pierre CLASTRES et Claude LEFORT).

(20) Sur le débat d'idées politiques, v. François CHÂTELET et Evelyne PISIER-KOUCHNER, *Les conceptions politiques au XX^e siècle*, PUF, 1981, p. 982 et s., « Thémis ». V. également Philippe BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, PUF, 1980.

La désignation des candidats à la magistrature suprême n'est pas, en France, rationalisée comme dans d'autres pays (21). Certes, l'élection d'un Président socialiste change un peu les choses, dans la mesure où le Parti socialiste est le seul à avoir organisé une compétition interne pour désigner son candidat présidentiel. Il n'en demeure pas moins que la longueur du mandat présidentiel accentue son caractère monarchiste en même temps que — effet inverse — elle altère les possibilités de réélection (22). Le parti, le Gouvernement, le (puis les) Premiers ministres (dauphins implicites par fonction — ou qui se sentent tels), toutes les institutions sont traversées par l'obsession de la succession, d'autant plus qu'aucune procédure juridique ne régit le choix des quelques prétendants au pouvoir suprême entre lesquels les électeurs tranchent. Ce tri en amont est fondamental. Doit-il être confié aux militants des partis, sinon à leurs dirigeants ? Doit-il être maîtrisé, plus ou moins officiellement, par le Président en exercice ? Doit-il être influencé par les sondages ? Doit-il être confié aux électeurs ? Ces questions débordent à l'évidence le cadre d'une présentation sommaire des caractéristiques actuelles de la V^e République. Mais il est significatif qu'elle ne puisse s'achever sans les poser, tant les insuffisances du régime français introduisent d'emblée le ver de la succession dans le fruit d'une nouvelle élection.

(21) Par exemple au Royaume-Uni (désignation des leaders par le groupe parlementaire (conservateurs) et le parti (travailleurs), ou les Etats-Unis (primaires et conventions)). V. Marie-France TOINET, La désignation des candidats présidentiels aux Etats-Unis, *Pouvoirs*, n° 14 : « Elire un Président », 1980, p. 41-61.

(22) Le *Manifeste* du candidat Mitterrand prévoyait soit la réduction à cinq ans du mandat présidentiel soit la non-rééligibilité d'un Président ayant accompli un septennat (*infra*, p. 141). Le Président Mitterrand a opté pour un septennat non renouvelable (v. Interview au *Monde*, 2 juillet 1981).

Olivier DUHAMEL. — 1981, The Fifth Republic fulfilled. Ten characteristics of the regime.

The presidential and legislative elections of this spring of 1981 have given roots to the Fifth Republic. The arrival of socialist rulers permits a definition of the logic of the system and allows us to foresee certain weak-points.

RÉSUMÉ. — Les élections présidentielles et législatives du printemps 1981 enracinent la V^e République. L'avènement de gouvernants socialistes permet de préciser les logiques du système, et laisse entrevoir certaines de ses failles.

JEAN GICQUEL

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. *Les résultats des élections législatives.*
6. *La composition socioprofessionnelle de l'Assemblée nationale (Bulletin Quotidien, 20-7-1981).*
7. *La représentation féminine à l'Assemblée nationale.*
8. *Statistiques sur les séances de l'Assemblée nationale.*
9. *La mise en œuvre de la nouvelle citoyenneté : un état des libertés publiques.*

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. **The results of the legislative elections.**
6. **The social-professional background of the national assembly (*Daily bulletin July 20, 1981*).**
7. **Female representatives in the national assembly.**
8. **Statistics concerning the sessions of the national assembly.**
9. **Putting into application the « new citizenship » : a schedule of public liberties.**

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.
- 1^{er} juill. Entretien du Président de la République au journal *Le Monde*.
- 2 — Réunion de plein droit de l'Assemblée nationale (début de la VII^e 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-Dôme, Bas-Rhin et Var).
- 1^{er} 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 Bérégoz ; 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 sociale.

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 Sécurité, tribu-

naux 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 préfets 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'outre-mer 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'outre-mer, 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 (MRC)
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 FABIOUS (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 (MRC)
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

fonction publique et réformes administratives	Jean LE GARREC (PS)
rapatriés	Catherine LALUMIÈRE (PS)
	Raymond COURRIÈRE (PS)

**SECRÉTAIRES D'ÉTAT
AUPRÈS D'UN MINISTRE**

intérieur et décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer
solidarité nationale, chargé de la sécurité sociale
solidarité nationale, chargé des personnes âgées
solidarité nationale, chargée de la famille
éducation nationale, chargé de la formation professionnelle
agriculture
industrie, chargé de l'énergie
environnement
temps libre, chargé du tourisme

Henri EMMANUELLI (PS)
François AUTAIN (PS)
Joseph FRANCESCHI (PS)
Georgina DUFOIX (PS)

Marcel DEBARGE (PS)
André CELLARD (PS)
Georges LEMOINE (PS)
Alain BOMBARD (PS)
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
ministre du commerce extérieur
ministre des transports
ministre du plan et de l'aménagement du territoire
ministre de la recherche et de la technologie

Gaston DEFFERRE (PS)
Michel JOBERT (Mouv. dém.)
Charles FITERMAN (PC)

Michel ROCARD (PS)
Jean-Pierre CHEVÈNEMENT (PS)

MINISTRES ET MINISTRES DÉLÉGUÉS

ministre de la solidarité nationale
délégués auprès du Premier ministre :
— ministre des droits de la femme
— ministre des relations avec le Parlement
— ministre de la fonction publique et des réformes administratives
garde des sceaux, ministre de la justice
ministre des relations extérieures
ministres délégués auprès du ministre des relations extérieures :
— chargé des affaires européennes
— chargé de la coopération et du développement
ministre de la défense
ministre de l'économie et des finances
ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget
ministre de l'éducation nationale
ministre de l'agriculture
ministre de l'industrie
ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, chargé de l'énergie
ministre du commerce et de l'artisanat
ministre de la culture
ministre du travail
ministre de la santé
ministre du temps libre
ministre déléguée auprès du ministre du temps libre, chargée de la jeunesse et des sports

Nicole QUESTIAUX (PS)

Yvette ROUDY (PS)
André LABARRÈRE (PS)

Anicet LE PORS (PC)
Robert BADINTER (PS)
Claude CHEYSSON (PS)

André CHANDERNAGOR (PS)
Jean-Pierre COT (PS)
Charles HERNU (PS)
Jacques DELORS (PS)

Laurent FABIOUS (PS)
Alain SAVARY (PS)
Edith CRESSON (PS)
Pierre DREYFUS (PS)

Edmond HERVÉ (PS)
André DELELIS (PS)
Jack LANG (PS)
Jean AUROUX (PS)
Jack RALITE (PC)
André HENRY (PS)

Edwige AVICE (PS)

ministre de l'urbanisme et du logement
 ministre de l'environnement
 ministre de la mer
 ministre de la communication
 ministre des PTT
 ministre des anciens combattants
 ministre de la consommation
 ministre de la formation professionnelle

Roger QUILLIOT (PS)
 Michel CRÉPEAU (MRG)
 Louis LE PENSEC (PS)
 Georges FILLIoud (PS)
 Louis MEXANDEAU (PS)
 Jean LAURAIN (PS)
 Catherine LALUMIÈRE (PS)
 Marcel RIGOUT (PC)

**SECRÉTAIRES D'ÉTAT
 AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE**

chargé de l'extension du secteur public
 chargé des rapatriés

Jean LE GARREC (PS)
 Raymond COURRIÈRE (PS)

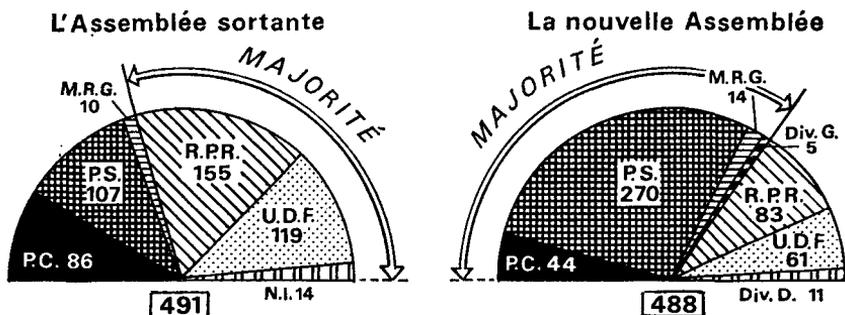
**SECRÉTAIRES D'ÉTAT
 AUPRÈS D'UN MINISTRE**

intérieur et décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer
 solidarité nationale, chargée de la famille
 solidarité nationale, chargé des personnes âgées
 solidarité nationale, chargé des immigrés
 défense nationale
 agriculture
 temps libre, chargé du tourisme

Henri EMMANUELLI (PS)
 Georgina DUFOIX (PS)
 Joseph FRANCESCHI (PS)
 François AUTAIN (PS)
 Georges LEMOINE (PS)
 André CELLARD (PS)
 François ABADIE (MRG)

5. 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

	1 ^{er} tour		2 ^e tour	
	491 circonscriptions	%	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	Mem- bres	Appa- rentés	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 <i>non-inscrits</i> .					

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 Ducloné (C), Marie Jacq (S), Pierre Guidoni (S)
Questeurs	Raoul Bayou (S), Christian Laurissegues (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 Gissingier (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 22 ^e
BAYLET Jean-Michel (MRG)	Tarn-et-Garonne 2 ^e
BOURGUIGNON Pierre (ps)	Seine-Maritime 3 ^e
FRAYSSE-CAZALIS Jacqueline (pc)	Hauts-de-Seine 7 ^e
MARCHAIS Georges (pc)	Val-de-Marne 1 ^{re}
MAS Roger (ps)	Ardennes 1 ^{re}
MASSE Marius (ps)	Bouches-du-Rhône 8 ^e
MOCCEUR Marcel (ps)	Haute-Vienne 3 ^e
RODET Alain (ps)	Haute-Vienne 1 ^{re}
ZARCA Pierre (pc)	Seine-Saint-Denis 2 ^e

*6. 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

7. La représentation féminine à l'Assemblée nationale

I : Elues à l'Assemblée nationale
les 14 et 21 juin 1981

AVICE Edwige (PS) ⁽¹⁾ ⁽²⁾
 CHEPY-LEGER Annette (PS)
 CRESSON Edith (PS) ⁽¹⁾
 FIEVET Berthe (PS)
 FRAYSSE-CAZALIS Jacqueline (PC) ⁽²⁾
 GASPARD Françoise (PS)
 GOEURIOT Colette (PC) ⁽²⁾
 HALIMI Gisèle (app. PS)
 HARCOURT Florence d' (app. RPR) ⁽²⁾
 HORVATH Adrienne (PC) ⁽²⁾
 HAUTECLOQUE Nicole de (RPR) ⁽²⁾
 JACQ Marie (PS) ⁽²⁾
 LALUMIÈRE Catherine (PS) ⁽¹⁾
 LECUIR Marie-France (PS)
 MISSOFFE Hélène (RPR) ⁽²⁾
 MORA Christiane (PS)
 MOREAU Louise (UDF) ⁽²⁾
 NEIERTZ Véronique (PS)
 NEVOUX Paulette (PS)
 OSSELIN Jacqueline (PS)
 PATRAT Marie-Thérèse (PS)
 QUESTIAUX Nicole (PS) ⁽¹⁾
 SICARD Odile (PS)
 SOUM Renée (PS)
 SUBLET Marie-Josèphe (PS)
 TOUTAIN Ghislaine (PS)

Suppléantes de députés
nommés membres
du Gouvernement

CACHEUX Denise (PS)
 (Jean LE GARREC)
 CHAIGNEAU Colette (app. PS)
 (Michel CRÉPEAU)
 COMMERGNAT Nelly (PS)
 (André CHANDERNAGOR)
 DUPUY Lydie (PS)
 (André CELLARD)
 JACQUAINT Huguette (PC)
 (Jack RALITE)
 PROVOST Eliane (PS)
 (Louis MEXANDEAU)

⁽¹⁾ Députées (?) nommées membres du gouvernement.

⁽²⁾ Députées (?) siégeant sous la précédente législature.

II : La répartition par groupe parlementaire

	VI ^e législature	VII ^e législature
PS	2	21
PC	13	4
RPR	4	3
UDF	1	1
NI	1	0
Total	21	29

8. Statistiques sur les séances de l'Assemblée nationale

Session	Dates	Nombre d'heures de séance
<i>1980 (VI^e législature)</i>		
Extraordinaire	25 février - 13 mars 1980	8 h 35
Ordinaire	2 avril - 30 juin 1980	320 h 15
Ordinaire	2 octobre - 20 décembre 1980	380 h
Total		708 h 50
<i>1981 (VII^e législature)</i>		
De plein droit	2-16 juillet 1981	31 h 50
Extraordinaire	17 juillet - 2 août 1981	85 h 15
Extraordinaire	8 septembre - 1 ^{er} octobre 1981	102 h 30
Ordinaire	2 octobre...	396 h (1)
Total		615 h 35 (2)

(1) Chiffre arrêté à la date du 20 novembre 1981.
(2) La comparaison des données fait d'ores et déjà apparaître que le nombre d'heures de séance entre le 2 juillet et le 20 décembre 1981 sera sensiblement supérieur à celui enregistré au titre de l'ensemble de l'année 1980.

9. 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 :

- 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).

JOURNAL

Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V^e République

MICHEL MORIN

La V^e République a vu la naissance d'un nouveau genre de discours parlementaire : le discours de fin de session des présidents des Assemblées. Académique dans les premières années, c'est-à-dire confiné dans la rhétorique des remerciements au Gouvernement, au personnel et à la presse, ce discours est devenu peu à peu un acte politique, attendu et commenté comme tel. La coutume en fait maintenant l'occasion d'un dialogue sur le fonctionnement des institutions entre les présidents et le Premier ministre, dialogue en marge des textes, donc sans obligation ni sanction, mais dont le retentissement est souvent plus grand que celui de bien des débats institutionnels.

Un nouveau mode d'expression parlementaire

Que la clôture de la session soit précédée au Sénat et à l'Assemblée nationale d'une allocution de leurs présidents, qui recense les travaux accomplis, analyse les conditions de la collaboration entre les pouvoirs, formule des observations, exprime des doléances, est un fait relativement nouveau.

« Les sessions des chambres françaises, écrivait en 1926 Eugène Pierre (1), sont ouvertes et fermées sans aucune cérémonie. La clôture des sessions est prononcée par le président après lecture du décret rendu par le pouvoir exécutif. Cette lecture peut être faite soit par le président de l'Assemblée, soit par l'un des ministres. Il y a souvent avantage à laisser faire cette lecture par le ministre chargé d'en apporter le décret : cela dispense le président d'associer sans profit sa responsabilité propre à celle du Gouvernement. »

(1) *Traité de droit politique et parlementaire*, Supplément n° 504.

On relève cependant, sous la III^e et la IV^e République, quelques précédents : allocution de fin de législature comme en 1928 et 1932, discours d'entrée en fonctions du président de la Chambre des députés après son élection annuelle, remerciements au personnel au terme d'une session exceptionnellement longue et difficile... (8 août 1913).

Mais les longues et cahotiques sessions parlementaires de la III^e et de la IV^e République, souvent interrompues par des crises ministérielles, ne formaient guère un ensemble homogène appelant un jugement. A l'inverse, sous la V^e République, l'activité parlementaire est enfermée dans le cadre précis de deux sessions « rondes » d'environ trois mois chacune, dont le terme, du moins pour la session d'automne, est préfixé et qui par conséquent se prête mieux aux bilans que par le passé. En outre, la Constitution de 1958 faisant coïncider, par son article 32, la durée du mandat du président de l'Assemblée nationale avec celle de la législature, lui a donné vis-à-vis des partis, des députés et de l'exécutif une autorité morale et une indépendance qu'il ne possédait pas auparavant.

Le développement de ce nouveau moyen d'expression a été lent et tardif : les premiers exemples à l'Assemblée et au Sénat ont pour la plupart peu d'intérêt. On se félicite mutuellement d'avoir bien travaillé et on se souhaite de bonnes vacances. Le Président se borne à répondre au ministre ou secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement — la fonction apparaît en 1962 — qui lit le décret de clôture. Au Sénat, le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement est contrarié par la mise en quarantaine de cette institution ou du moins de son président, après la rupture d'octobre 1962.

C'est vers 1965 que se crée un rituel auquel il sera peu dérogé par la suite : le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat prend le premier la parole. Son discours, qui fait l'objet ultérieurement d'une impression, est suivi d'une réponse d'un ministre, à peu près constamment depuis 1973 le Premier ministre, dont c'est une des occasions de présence dans les deux Assemblées. Depuis 1970 environ, l'allocution se détache de ses origines, elle ne précède plus immédiatement le décret de clôture et devient une allocution de « fin de session » qui peut être prononcée plusieurs jours avant la survenue effective de celle-ci. Le jour et l'heure sont choisis avec soin, en vue de lui procurer l'audience parlementaire la plus vaste possible et la meilleure couverture par la presse. A l'Assemblée nationale, le mercredi après-midi, jour des « questions au Gouvernement », et de la plus grande affluence des députés, a été volontiers choisi au cours du dernier septennat.

Parfois un débat improvisé de politique générale se greffe sur l'allocution du Président : à la fin des 4^e et 5^e législatures, en décembre 1973 et décembre 1977, MM. Mitterrand et Defferre contestent le bilan « globalement positif » qui vient d'être dressé de l'action gouvernementale pendant les cinq années écoulées. En juin 1975, M. Louis Mexandeau, député socialiste, dénonce « la dégradation du fonctionnement de l'institution parlementaire » et se déclare pris dans « la dialectique amère de la nausée et du

découragement ». Propos polémiques, mais que beaucoup de députés et de sénateurs pourraient faire leurs, tant l'espoir des premières années de la V^e République a vite laissé la place au désenchantement.

De l'espoir au désenchantement

L'espoir dans la rénovation du Parlement a été exprimé par M. Jacques Chaban-Delmas, aussitôt après sa première élection à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 1958.

« Nous devons donc adopter les méthodes de travail les plus modernes ressortissant des dernières techniques de l'organisation, de telle manière que soient assurés le plein emploi des parlementaires et le rendement le plus élevé du travail effectué. »

Vingt ans après, le rappel de ces propos sonne comme une dérision. Peut-être M. Chaban-Delmas, dans l'euphorie des commencements d'un régime, plaçait-il la harpe trop haut. Il n'était cependant pas plus ambitieux pour l'institution parlementaire que le général de Gaulle dans son premier message au Parlement le 15 janvier 1959 :

« Délibérer avec dignité, élaborer de bonnes lois, dégager des choix politiques et les exprimer clairement, c'est là, bien certainement, ce que le pays attend de ses représentants, ce qu'eux-mêmes ont l'intention de faire, ce qu'ils feront j'en suis sûr. »

L'espoir est très vite déçu. Les fins de session recueillent l'écho des plaintes sur les premières dissonances. Le 20 décembre 1959, Paul Reynaud, président de la Commission des Finances, prie le président de l'Assemblée nationale de donner au Gouvernement des conseils très fermes pour l'établissement d'un calendrier budgétaire qui tienne mieux compte des possibilités d'examen des députés. M. Chaban-Delmas, à son tour, demande au Premier ministre de « faire en sorte que la séparation des pouvoirs n'exclue pas la coopération des pouvoirs ». M. Dehré plaide les circonstances atténuantes pour le Gouvernement et s'engage à tout faire en sorte, en ce qui le concerne, pour surmonter les difficultés rencontrées.

Dès 1960, l'évidence du malaise parlementaire ne peut plus être contestée. Le retour aux vieilles ornières est perceptible à tous, d'autant plus insupportable que députés et sénateurs ont cru aux promesses de Michel Debré de créer pour la première fois en France un « véritable régime parlementaire » où les Assemblées ne seraient ni dominatrices ni humiliées.

M. Roger Souchal, hon porte-parole d'une nouvelle génération d'élus, déclarait le 27 octobre 1960 à l'Assemblée nationale : « Ce que nous avons critiqué, nous les jeunes, sous la IV^e République, à savoir le vote à 4 h du matin, par 3 ou 4 députés, de milliards de crédits, nous risquons de le connaître à nouveau. Personnellement, je ne l'accepterai jamais. » A quoi fait écho, assez sinistrement, ce discours de fin de session de M. Edgar Faure le 30 juin 1975 : « Vous n'empêchez pas, mes chers collègues, que la vue

de l'hémicycle dégarni, ou de ces votes acquis aux petites heures du jour, soit un mauvais point pour l'institution parlementaire. » M. Alain Poher parlait, lui, le 17 décembre 1971, « des tristes performances du petit jour ». Ordres du jour « démentiels », textes et crédits votés dans la précipitation ou l'indifférence, absentéisme, quelques-uns des traits que vont dénoncer les présidents des Assemblées en fin de session se retrouvent dans ce constat.

L'expression des doléances

A travers vingt années de discours de fin de session, s'expriment trois types de doléances parlementaires :

- les premières revendiquent de meilleures conditions de travail ;
- viennent ensuite les critiques contre l'emploi excessif ou inconsideré par le Gouvernement de ses prérogatives constitutionnelles ;
- enfin, les présidents ont réclamé un rééquilibrage des relations entre législatif et exécutif et l'octroi d'une plus grande considération au Parlement.

— La protestation contre *les conditions de travail* est constante, et presque obsessionnelle.

Peut-être est-elle plus marquée au Sénat qu'à l'Assemblée dans la mesure où la seconde assemblée, saisie presque toujours plus tardivement, est soumise à une forcerie encore plus intense dans la deuxième quinzaine de juin et en décembre.

Mais les discours des présidents rendent le même son, sous de Gaulle, Pompidou ou Giscard d'Estaing. On se bornera à quelques citations échelonnées :

1. « Le déséquilibre entre le commencement et la fin de session a reparu. La plupart des projets importants sont venus devant notre Assemblée au cours du mois de juin, tant en première lecture qu'en navette » (Gaston Monnerville, 30 juin 1964).
2. « Il ne faut plus qu'une course contre la montre s'institue dans les dernières semaines du mois de juin » (Achille Peretti, 30 juin 1970).
3. « Notre bilan ne laisse pas d'engendrer quelque amertume... Nous avons dû surtout à la fin de la session siéger des nuits entières, accepter au dernier moment de discuter de textes dont l'encre était encore fraîche, voir bousculer notre ordre du jour d'une conférence des présidents à l'autre » (Edgar Faure, 30 juin 1975).
4. « Cette session, comme toutes les précédentes, a connu une dernière semaine excessivement chargée. Une nouvelle fois, malgré nos efforts, cette fin de session a connu des dépôts de dernière minute qui ont

sensiblement obéré nos conditions de travail et nuit dangereusement à la qualité des textes adoptés » (Alain Poher, 18 décembre 1977).

5. « L'engorgement du travail législatif devient intolérable » (Jacques Chaban-Delmas, 8 juin 1978).

Les critiques portent plus précisément sur la mauvaise répartition du plan de charge législatif à l'intérieur des sessions d'une part, l'ordre du jour étant vide dans les premières semaines, « démentiel » dans les dernières (2) ; et, d'autre part, entre les Assemblées elles-mêmes, le Sénat se plaignant d'être trop rarement saisi de projets de loi en premier examen.

Il est assez remarquable que le Sénat ait constamment été, sous les deux présidents plus audacieux que l'Assemblée nationale dans la recherche des solutions. M. Monnerville en 1964, M. Poher dès son entrée en fonctions en 1968, ont demandé qu'une révision constitutionnelle allonge, selon des modalités variables, la durée des sessions d'au moins un mois. A plusieurs reprises, M. Poher a vu dans la durée comparée de leurs temps de sessions un révélateur de la vitalité des Parlements contemporains : « Je ne connais aucun autre Parlement digne de ce nom dans le monde qui soit dans l'impossibilité constitutionnelle de siéger entre le 20 décembre et début avril » (allocation du 29 juin 1971).

Le 30 octobre 1975, le Sénat adoptait une proposition de loi constitutionnelle révisant les articles 28 et 48 de la Constitution. L'article 1^{er} disposait que la seconde session s'ouvrirait le 2 mars et que sa durée serait de cent vingt jours. L'article 2 limitait les possibilités d'inscription à l'ordre du jour prioritaire aux textes ayant été déposés, sauf urgence déclarée après consultation des présidents des Assemblées, avec un préavis d'au moins quarante jours.

L'Assemblée nationale, liée par une conception étroite de la discipline majoritaire, a suivi une ligne plus pragmatique. Désespérant d'augmenter le temps disponible par la voie constitutionnelle, elle s'est efforcée d'aménager la pénurie. Ce chemin fut emprunté d'abord par M. Achille Peretti de 1969 à 1973 et après lui par M. Edgar Faure, très sceptique sur la possibilité d'une révision constitutionnelle, « procédure lourde et aléatoire ». « Il me semble que sans revenir sur l'équilibre de nos institutions nous devons continuer à procéder par une série d'aménagements qui n'ont pas besoin d'être grandioses ou spectaculaires pour être efficaces » (Assemblée nationale, 20 décembre 1974).

A l'égard du nombre des commissions permanentes, ce fut la même attitude : « Je persiste à penser qu'il conviendrait d'augmenter le nombre des commissions permanentes que la Constitution traite avec une méfiance désormais injustifiée et qu'elle soumet à des restrictions talmudiques. Mais il est difficile d'opérer la moindre réforme constitutionnelle, même si elle paraît s'imposer au bon sens » (Assemblée nationale, 19 décembre 1976).

(2) Le Sénat, par exemple, a voté 30 textes entre le 18 et le 20 décembre 1973, soit en quarante-huit heures, compte tenu du temps réel de travail, plus d'un texte par heure.

Force était donc de s'en remettre, comme le Gouvernement d'ailleurs n'a cessé d'y inviter les parlementaires aux ressources offertes par le règlement de l'Assemblée nationale et l'aménagement de ses procédures.

M. Edgar Faure tenta ainsi d'acclimater un certain nombre d'expériences en vue de désencombrer la séance publique, lieu principal du malaise parlementaire : essai à partir de 1976 de la commission dite élargie, servant d'exutoire à tous les députés, dans une sorte de débat prébudgétaire, pour l'expression de préoccupations locales ; limitation du temps de parole ; recours systématique aux dispositions autorisant le vote sans débat, etc. Quant au dépôt des textes à temps pour leur examen par les Commissions, les présidents de l'Assemblée nationale renonçant sur ce point également à modifier la Constitution s'en sont remis à la bonne volonté du Gouvernement. Cette bonne volonté a produit quelques fruits : le ministre chargé des relations avec le Parlement, dès 1963, a pris l'habitude d'annoncer aux Assemblées, en fin de session, ou quelques semaines avant l'ouverture de la nouvelle session ordinaire, le programme législatif de celle-ci. Mais cette prévision s'est presque toujours révélée inefficace, soit que les projets annoncés tardent à être disponibles, soit que la liste initiale se gonfle chemin faisant de nouveaux textes, dont l'« urgence » exigeait la discussion immédiate.

— A été très critiqué également l'usage, accepté dans son principe, mais jugé intempérant, des *moyens de procédure* accordés par la Constitution de 1958 à l'exécutif pour faire prévaloir sa volonté dans les débats parlementaires, ou accélérer ces débats.

Il en a été ainsi, pour se borner à l'essentiel :

- Des irrecevabilités de l'article 40 (dont M. Edgar Faure reproche au Gouvernement d'avoir une conception trop « comptable » et pas assez « économique » (discours du 18 décembre 1977) ;
- De l'urgence qui, selon M. Poher, en condamnant les innovations apportées par l'une des assemblées à n'être examinées qu'en Commission mixte paritaire n'est pas compatible avec le bicamérisme (Sénat, 18 décembre 1973) ;
- Du vote bloqué (art. 44-3), critiqué par les présidents des deux Assemblées mais spécialement par le président du Sénat, dont l'analyse a été particulièrement acerbe et précise sur ce point. Son analyse montre comment l'usage du vote bloqué peut paralyser l'exercice du droit d'initiative parlementaire :

« La recette est la suivante : on adjoint à une proposition ou à un amendement d'origine parlementaire un sous-amendement ministériel qui en dénature totalement la portée ; on ajoute éventuellement à cet ensemble un lot d'articles ou de paragraphes qui contredisent formellement la volonté de l'auteur. Le tout est alors soumis à un vote bloqué dans un texte inacceptable voire provoquant, pour celui qui, à l'origine, a pris l'initiative de l'amendement.

« Bien entendu, le malheureux auteur n'a plus qu'à retirer sa proposition ainsi défigurée ou à supplier l'Assemblée de voter contre elle.

On atteint ainsi aux limites du ridicule et de l'absurde. Ainsi est supprimé sans phases le fameux droit d'initiative concédé par l'article 39 de la Constitution » (Sénat, 20 décembre 1972).

Dans le même discours, M. Alain Poher mit en cause la régularité de l'emploi du vote bloqué devant le Sénat. Il rappela que ce moyen de procédure consacrait l'évolution subie par la procédure de la question de confiance dans les dernières années de la IV^e République. Son objet, selon le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 janvier 1960, est de « permettre au Gouvernement d'obtenir par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint... sous le régime de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance ». Cela dit, l'Assemblée nationale, ou du moins son opposition, a les moyens de tenter de faire échec à l'usage du vote bloqué en plaçant le débat sur le terrain de la responsabilité par le dépôt d'une motion de censure. Cette arme, le Sénat n'en dispose pas. « En bonne logique, il faut que l'Assemblée qui (en) est l'objet puisse mettre en regard du vote bloqué la confiance globale qu'elle peut accorder ou refuser au Gouvernement.

Tel n'est pas le cas du Sénat : dès lors, la Haute Assemblée ne peut s'accommoder de tels procédés qui, si on n'y prend garde, en feraient une simple chambre d'enregistrement des vœux et propositions du Gouvernement » (20 décembre 1972, p. 3333).

— De l'engagement de responsabilité de l'article 49-3.

La fréquence de son emploi au cours de la session d'automne 1979 a suscité les remarques de M. Jacques Chaban-Delmas : « Il convient d'user avec mesure de la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 49. Certes, cette procédure est parfaitement conforme à l'esprit et à la lettre de nos institutions... Mais le recours à une disposition qui tend finalement à ériger le silence de l'Assemblée en consentement doit demeurer limité. Il ne saurait devenir un moyen ordinaire de légiférer » (Assemblée nationale, 19 décembre 1979).

— Ce dont se plaignent par-dessus tout les « défenseurs naturels » du Parlement que prétendent être les présidents des Assemblées, c'est du *déséquilibre des institutions*. Dès le 6 juillet 1961, M. Jacques Chaban-Delmas, regrettant que l'on parût oublier que la V^e République restait un régime parlementaire, incriminait l'hypertrophie naissante de l'exécutif. L'un de ses successeurs, douze ans après, plaide lui aussi pour le rééquilibre des pouvoirs. Pour M. Edgar Faure, le temps est venu de la fin de la pénitence parlementaire. Son premier discours de fin de session le 30 juin 1973 donne quitus à la V^e République pour ses premières années, mais juge nécessaire la définition de nouvelles frontières.

« Il est inévitable sans doute que, dans un premier temps... la réhabilitation du pouvoir exécutif, son installation dans la dignité, dans la durée et l'efficacité, aient eu comme contrepartie un certain effacement de la

fonction parlementaire. Cette période est maintenant terminée. La transition est accomplie. La pénitence doit prendre fin, sans cependant qu'il soit en aucun cas question, bien sûr, de revenir aux errements de naguère. »

Le rééquilibrage devrait, selon le président de l'Assemblée nationale, contraindre le Gouvernement à concéder une part de son temps à l'ordre du jour complémentaire, en sorte qu'un plus grand nombre de propositions de loi puissent être inscrites et discutées ; à prévoir une refonte de la loi organique relative aux lois de finances pour donner plus de réalité et d'efficacité à « l'examen harassant et le plus souvent stérile des fascicules budgétaires ». Le Gouvernement, loin de considérer le Parlement comme un partenaire subalterne, doit voir en lui son interlocuteur privilégié et lui réserver en toute occasion la primeur de ses informations.

Les présidents du Sénat tirent à peu près les mêmes propos et partagent les mêmes espoirs. Mais d'avoir échappé longtemps à l'allégeance majoritaire a conféré à leurs allocutions un plus grand relief. Les discours de M. Poher sont remarquables par la vigueur avec laquelle ils dénoncent les Gouvernements successifs, qui demandent tout à la bonne volonté et à la docilité des parlementaires et rien à la modestie de leur administration. Le président du Sénat plaide lui aussi pour l'établissement d'un code de bonnes relations entre les pouvoirs, rappelle que « les parlementaires sont des hommes et ont droit eux aussi au respect de leur dignité et même de leur susceptibilité » (17 décembre 1973). Mais il paraît douter que ce respect puisse être assuré et que le Sénat puisse jouer son rôle de contrepoids à la technocratie tant que les ministres ne maîtriseront pas mieux la haute fonction publique qui les investit et les circonvient. Rarement critique plus âpre et plus tenace de la technocratie a-t-elle été prononcée dans une enceinte parlementaire que celle à laquelle s'est livré année après année, le président du Sénat. Celui-ci n'a pas reculé devant le procès d'intention :

« C'est le comble de l'irrationnel que de voir la discussion publique de la loi française s'effectuer presque exclusivement en décembre et en juin. On en arrive même à se demander si la haute administration de notre pays n'a pas trouvé par ces pratiques le moyen d'échapper au véritable contrôle parlementaire » (3) (20 décembre 1969).

Il n'a pas hésité à incriminer le comportement personnel des collaborateurs des ministres en séance :

« Je suis parfois surpris en remarquant de ce fauteuil de la présidence que des commissaires qui assistent en séance publique les membres du Gouvernement n'observent pas toujours les règles élémentaires de discrétion qui traditionnellement s'attachent à leurs fonctions de conseiller.

(3) Même propos, huit ans après le 20 décembre 1977 : « Monsieur le Premier ministre, pourquoi vous cacher que certains pensent que le dépôt tardif des projets en fin de session n'a comme seul objet que de rendre leur adoption plus aisée en abusant de la vigilance du Parlement ? ».

Ayant été moi-même commissaire du Gouvernement il y a plus de trente ans, je suis parfois stupéfait de l'audace en séance de mes jeunes successeurs » (Sénat, 20 décembre 1978).

A plusieurs reprises, M. Poher a fait part de sa perplexité sur l'identité véritable des détenteurs du pouvoir en France :

« Je ne voudrais pas que l'on puisse penser que l'administration, quelle que soit sa compétence, constitue le véritable moteur du pouvoir exécutif qu'est et doit rester le Gouvernement de la République » (28 juin 1974).

La virulence du propos s'explique sans doute par l'ampleur des frustrations accumulées. A la revendication de la liberté de conscience pour le parlementaire, à l'affirmation de l'intérêt bien compris du Gouvernement à ce que le législateur ne soit pas amoindri, l'exécutif n'a guère répondu que par la crispation sur ses prérogatives constitutionnelles.

La réponse des Gouvernements

L'Exécutif n'a jamais été avare de bonnes paroles pour apaiser les griefs des parlementaires, exprimés à travers les discours de leurs présidents. Session après session, il prend acte des doléances, reconnaît sa part de responsabilité dans les difficultés rencontrées, promet que les choses iront mieux. Il serait fastidieux de multiplier les citations : pas de session qui n'offre l'exemple de ces perpétuels reports d'échéances et d'invitations à la concertation entre le Gouvernement et le Parlement pour établir « un plan rationnel d'organisation de la prochaine session » (4).

Sur le fond, les réponses aux doléances des présidents n'ont jamais varié. Elles ont consisté immuablement à renvoyer les Assemblées à un effort de « modernisation » de leurs propres méthodes de travail et, inséparablement, à repousser toute perspective de révision constitutionnelle sur les points en litige. Le dernier mot, provisoire, a été dit par M. Raymond Barre, Premier ministre, le 20 décembre 1980, dans sa réponse au président du Sénat : « Je suis prêt à examiner, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, toutes mesures permettant de faire un meilleur usage du temps disponible pour le travail législatif, dans le respect de la Constitution. » On ne saurait dire plus clairement qu'il n'est pas question de réviser celle-ci pour faire droit aux demandes des présidents d'Assemblées. C'était à vrai dire la confirmation d'une ligne de conduite arrêtée de longue date, et déjà exprimée cinq ans auparavant devant le

(4) Voir à titre d'échantillon les déclarations de MM. Roger Frey et Jacques Chirac devant l'Assemblée nationale le 30 juin 1970 et le 18 décembre 1971 ; Jacques Limouzy le 17 décembre 1977 devant le Sénat.

Sénat par M. Lecanuet, ministre de la justice, qui avant d'appartenir au Gouvernement avait largement partagé les préoccupations de ses collègues sénateurs :

« Le Gouvernement n'a pas perdu de vue les remarques présentées par M. le Président du Sénat et par M. le Président de l'Assemblée nationale à la fin de la dernière session. Je m'interroge néanmoins sur l'opportunité de mettre en œuvre la procédure de révision de la Constitution dans une telle occasion.

« Qu'il s'agisse, en effet, de la durée des sessions parlementaires ou des délais qui séparent le dépôt d'un projet de son inscription à l'ordre du jour, le Gouvernement garde la conviction que des aménagements des règlements et des pratiques permettraient, sinon d'atteindre parfaitement, du moins de mieux approcher le même but : un travail parlementaire de même qualité. »

Même fin de non-recevoir du Premier ministre, le 19 décembre 1979, aux remarques du président de l'Assemblée nationale, citées plus haut, sur les risques d'un emploi abusif de l'article 49-3 de la Constitution :

« J'aurai recours à cet article pour tous les textes essentiels dont le vote ne paraîtrait pas assuré au Gouvernement... Je ne saurais renoncer à utiliser une disposition dont le but est précisément, lorsqu'il s'agit d'une affaire que le Gouvernement juge importante, d'assurer l'efficacité et l'autorité de l'action gouvernementale. »

Dans d'autres cas, la réponse du représentant de l'Exécutif est muette sur le point soulevé. Il faudra attendre la réponse à la question écrite d'un parlementaire en mai 1978 pour savoir, comme d'ailleurs on s'y attendait, que le Gouvernement n'est pas favorable à l'abrogation de la disposition constitutionnelle (art. 43-2) limitant à 6 le nombre de Commissions législatives permanentes dans chaque Assemblée (5).

Parfois, la réponse du Gouvernement n'est pas exempte d'une certaine brutalité quand elle invite les parlementaires à faire un effort de concision plutôt que de rêver à des sessions plus longues : « Je n'ai jamais souhaité, déclare au Sénat M. Raymond Barre, le 26 juin 1980, que le Parlement soit contraint de voter des textes à la hâte et sans que le travail législatif ait pu au préalable s'effectuer convenablement. » Le Premier ministre ne pouvait dire moins, répondant au président du Sénat qui venait de citer une fois de plus cet extrait du discours de M. Giscard d'Estaing au Palais

(5) *JO*, Assemblée nationale du 25 mai 1978, p. 2087. La question écrite n° 2087 de M. Pierre-Bernard Couste demandait au Premier ministre « si la fixation par la voie constitutionnelle d'un nombre maximum de commissions permanentes... lui paraît correspondre encore, en 1978, à une nécessité ». Le Premier ministre répond notamment que la réforme du système antérieur des commissions par la Constitution de 1958 « a contribué à rétablir, conformément à l'esprit des institutions de la V^e République, un équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, en permettant à chacun d'entre eux d'exercer ses compétences propres... Il n'est pas actuellement envisagé de modifier le deuxième alinéa de l'article 43 de la Constitution ».

du Luxembourg lors des cérémonies du centenaire du Sénat le 27 mai 1975 : « Les bonnes lois ne doivent rien à l'humeur ; elles sont le fruit de l'observation attentive, de la discussion sérieuse, de la méditation renouvelée. Les bonnes lois ne se font pas à la hâte ; elles supposent le concours du temps. » Mais M. Barre ajouta : « Permettez-moi de dire franchement que le Gouvernement s'interroge parfois sur l'étendue de certains débats qui ne saurait s'expliquer seulement par le souci d'un examen minutieux des textes, étendue qui ne nous semble pas toujours, par ailleurs, une garantie d'intensité. »

Dans leur longue action revendicative, les Assemblées et leurs présidents n'ont guère obtenu satisfaction. Le Sénat a cependant remporté quelques succès. Par trois fois, il a été fait usage de l'article 49-4 de la Constitution devant lui (10 juin 1975, 5 mai 1977, 21 mai 1978). La loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971 a augmenté de cinq jours le temps dont il dispose pour l'examen des projets de loi de finances. En décembre 1978, les sénateurs refusèrent de rapporter sans délai un projet de loi relatif aux travailleurs privés d'emploi qui venait d'être examiné par l'Assemblée nationale. Le président Alain Poher, soutenu par la Conférence des Présidents, arracha au Gouvernement le renvoi au 3 janvier de la session extraordinaire commencée le 21 décembre. Le Sénat avait obtenu la victoire morale qu'il souhaitait contre les procédures expéditives que le Gouvernement prétendait lui imposer.

En regard de ces succès, symboliques ou réels, que d'échecs ! Les présidents n'ont obtenu aucune révision constitutionnelle des dispositions contestées : ni allongement des sessions, ni suppression de la limitation à 6 des Commissions permanentes, ni obligation pour le Gouvernement de déposer avant la fin du premier mois de la session les textes dont il demande la discussion, et de consulter les présidents avant de décider l'urgence. Le code des « bonnes relations » entre le législatif et l'exécutif n'a pas vu le jour : l'ordre du jour complémentaire est resté une fiction, et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour prioritaire sont toujours très rares et de portée mineure, un bon nombre d'entre elles n'étant d'ailleurs que des projets de loi déguisés. Le Gouvernement a refusé d'organiser à la session de printemps des débats d'orientation en vue de préparer et d'alléger la session budgétaire, comme l'avait suggéré M. Edgar Faure en juin 1976. Cette liste de déconvenues n'est pas exhaustive.

L'intransigeance de l'Exécutif peut étonner. Sur le problème des sessions, elle comportait des inconvénients perceptibles à tous. Dans les derniers mois du Gouvernement de M. Raymond Barre, les retards s'accumulaient : il avait fallu recourir à une longue session extraordinaire pour faire voter la loi l'orientation agricole par le Sénat ; la discussion de la loi sur les collectivités locales s'enlisait ; d'autres textes, prêts de longue date, devaient être différés.

Ce n'est pas violer un secret que de rappeler que l'entourage du Premier ministre s'inquiétait de ces retards, qui témoignaient de l'étroitesse du cadre constitutionnel des sessions, et aggravaient les effets d'une patho-

logie bien connue : tout texte en raison de l'action des média étant réputé acquis dès son adoption en conseil des ministres, les catégories sociales qui en escomptent le bénéfice s'étonnent de voir les mois passer sans qu'il soit appliqué et l'estiment timide et dépassé quand il entre enfin dans le droit positif après les débats parlementaires.

Pourtant, les gouvernements successifs de la V^e République n'ont jamais accepté de baisser leur garde. Pour les deux premiers Présidents de la V^e République, le Parlement, partenaire affaibli, restait virtuellement dangereux. Les vieux démons du « régime d'assemblée » à peine assoupis, étaient prêts à profiter du premier défaut de vigilance pour se réveiller. Probablement plus « parlementariste » que ses prédécesseurs, M. Giscard d'Estaing a d'abord tenté un rééquilibrage (révision de l'article 61 sur les modalités de saisine du Conseil constitutionnel, questions au Gouvernement), auquel la crise de la majorité, survenue dès 1976, l'aurait de toute façon empêché de donner une suite. Aussi les présidents des Assemblées sous son septennat comme sous les précédents ont-ils continué de prêcher dans le désert.

Le découragement

Même les hommes politiques se lassent de prononcer des discours inutiles. Quand l'Exécutif ne veut rien concéder, le scepticisme puis l'amertume marquent des points dans les rangs parlementaires. Il est très significatif qu'en juin 1980 M. Jacques Chaban-Delmas, sans doute conscient de la vanité de ses adjurations, ait décidé de ne pas prononcer l'allocation devenue traditionnelle.

Son allocution du 17 décembre 1980, la dernière de la 6^e législature, prend rétrospectivement figure de testament d'un Président. Elle signe un aveu d'échec : « Quels que soient les moyens mis en œuvre, la question fondamentale demeure celle du rôle de l'Assemblée nationale dans les relations entre les pouvoirs. Il faut que le Parlement redevienne le centre du débat national. » On ne saurait plus clairement avouer qu'il ne l'est plus. « Que notre Assemblée ne devienne pas une chambre d'enregistrement, ainsi que j'en formulais déjà le vœu il y a près de vingt ans ici même. » De 1961 à 1980, le mode n'a pas changé : c'est l'optatif. Il suffit pour mesurer la montée du désenchantement de comparer les propos de M. Edgar Faure clôturant la session d'octobre-décembre 1977, et l'article qu'il confia la même année à cette revue (6). Le discours parlementaire, sans être complaisant, se veut optimiste, croit observer quelques progrès dans l'organisation et l'efficacité des débats de l'Assemblée nationale : « La léthargie est devenue moins fréquente, la litanie moins accablante, la

(6) L'alternance ou la noix creuse, *Pouvoirs*, 1977.

liturgie moins pesante. » Mais le regard froid de l'universitaire découvre un autre paysage :

« Dans la pratique parlementaire de la V^e République, les députés sont essentiellement des agents recruteurs, des barnums électoraux, des médiateurs populaires et, dans le meilleur des cas, des assistants socio-économiques de circonscription. On les réunit à Paris pour leur permettre d'écouter des déclarations d'investiture qu'on ne leur demande plus d'approuver, de voter des budgets dont ils commentent à perte de temps les innombrables lignes sans pouvoir en modifier une seule ; enfin de donner force légale aux projets déposés par le Gouvernement, sauf à les modifier sur des points de détail dans la limite de ce que celui-ci veut bien tolérer. »

Le président du Sénat n'a pas été en reste. Mais c'est devant ses collègues qu'il a exprimé son pessimisme : « Il devient de plus en plus impossible à un sénateur d'accomplir convenablement sa tâche » (Sénat, 19 décembre 1975). Plus récemment, M. Pober a douté de la réalité du rôle joué par le Parlement dans la pratique de la V^e République : « Tout se passe comme si une fatalité s'abattait chaque automne sur le Parlement pour le contraindre à discuter de projets qu'il ne peut modifier, à débattre de crédits qu'il ne peut changer, à philosopher sur des orientations qu'il ne peut choisir » (28 juin 1978). Ce sont les mêmes thèmes que ceux de M. Edgar Faure dans son article de *Pouvoirs*, et presque les mêmes mots. Mais M. Raymond Barre, en fin de parcours, le 17 décembre 1980, ne disait pas autre chose :

« Je suis frappé, moi aussi, cette année encore par la convergence des propos qui accompagnent la fin de la session parlementaire et selon lesquels le travail législatif ainsi que le rôle des Assemblées seraient d'intérêt médiocre et iraient en déclinant. »

Dans la suite de son propos, le Premier ministre s'efforça de démontrer, sans forcer son talent, que l'Assemblée nationale n'était ni une chambre d'enregistrement ni un simple donneur d'avis.

L'inexorable dépérissement

Sous la V^e République, les discours prononcés dans chaque Assemblée en fin de session par leur président ne sont plus des allocutions de courtoisie. Le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat dressent le bilan de la session qui va s'achever. Bilan généralement fort critique. On peut y lire, deux fois par an, une réflexion amère sur le déclin de la démocratie représentative en France. Le Parlement n'a ni pouvoirs, ni temps suffisant pour délibérer, étant enfermé dans le « corset orthopédique » des sessions. Le Gouvernement, maître de l'ordre du jour, n'accorde aucune place, ou si peu que rien, aux initiatives des parlementaires. Il abuse de ses prérogatives constitutionnelles, impose en toute circonstance sa volonté, ne tient pas compte, quand il applique la loi, des décisions des élus lorsqu'il arrive qu'elles lui soient contraires. Plus grave encore : députés et sénateurs souffrent d'un déficit de considération. Ils

ont le sentiment de ne compter guère devant le Gouvernement et son administration ; beaucoup de parlementaires, à la suite du président du Sénat, seraient d'ailleurs enclins à inverser ces deux derniers termes.

Tant de doléances, étalées sur deux décennies, n'ont probablement servi à rien. Au-delà des différences d'inflexion et de style, rien ne frappe autant que le caractère répétitif de ces 70 ou 80 discours de présidents d'Assemblée. A celui qui les lit d'affilée, ils donnent, par la récurrence des mêmes thèmes, le sentiment d'une impuissance qui se traîne le long du temps. Vingt ans après le début de la V^e République les assemblées se trouvent, malgré quelques aménagements de détail, toujours aussi démunies, inadaptées, insatisfaites. La discontinuité même de la vie parlementaire l'explique sans doute pour une part. Elle condamne les essais de rénovation à demeurer inaboutis. Chaque nouveau Président abandonne comme des vaisseaux échoués les tentatives de son prédécesseur. Revenant à l'Hôtel de Lassay en avril 1978, M. Chaban-Delmas ne reprit ni les expériences de « commission élargie » et de vote personnel, ni la présentation audio-visuelle des données budgétaires, parmi tant de produits de l'imagination fertile de M. Edgar Faure. A défaut de révision constitutionnelle, à laquelle les Gouvernements de la V^e République se sont toujours opposés, ouvertement ou sourdement, rien ne reste acquis de ce qui est tenté pour tirer le travail parlementaire de l'ornière.

Mais sans doute la discontinuité de l'institution est-elle utile à sa survie. Elle empêche l'accumulation des griefs et la formation d'une mémoire des élus. Chaque nouvelle vague de députés doit subir pour son compte l'épreuve du désenchantement. Aussi toute nouvelle législature est-elle comme un retour à la case zéro. On est à vrai dire stupéfait, après chaque élection législative, de la naïveté reflétée par les propos conquérants de certains nouveaux élus, qui donnent à penser qu'ils ignoraient tout avant leur candidature des institutions de leur pays.

Les allocutions de fin de session dessinent pour le Parlement français un avenir qui n'est guère énigmatique. On voit mal en quoi et par quels moyens il pourrait différer d'un inexorable dépérissement. Il est vrai que l'histoire nous propose l'exemple d'interminables décadences, et que les historiens modernes ne s'accordent ni sur la définition de ce concept ni sur ses illustrations. Un bon test de la volonté de revaloriser le Parlement proclamée par les nouveaux détenteurs du pouvoir pourrait être leur décision de provoquer une révision constitutionnelle en vue d'augmenter la durée des sessions. Cette orientation signifierait une victoire du réflexe « parlementariste » sur l'attachement aux prérogatives et au confort de l'exécutif. Sur la vraisemblance de cette conversion, les pronostics peuvent hésiter. Il est sans doute significatif que M. Louis Mermaz, nouveau président de l'Assemblée nationale, n'ait souhaité un allongement de la durée des sessions qu'à titre personnel et n'ait pas repris cette suggestion le 2 août 1981, lors de son allocution précédant la clôture de la session extraordinaire. Ce discours marquait la continuité d'un genre qui perdure à travers les coups de vent électoraux.

Pouvoirs-Biblio

ÉTAT

Robert FOSSAERT, *La société*, t. 5 : *Les Etats*, Paris, Seuil, 1981, 573 p. Robert Fossaert poursuit la publication de la somme qu'il consacre à l'étude contemporaine de la société et des sociétés. Ce volume peut être tenu pour une actualisation critique des théories marxistes de l'Etat et une tentative pour rendre intelligible l'articulation entre Etat, société civile, forme de régime et scène politique.

Pierre PACTET, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, Paris, Masson, 1981, 5^e éd., 526 p. Nouvelle édition entièrement refondue du désormais célèbre manuel de Pierre Pactet, qui présente, entre autres, de grandes qualités pédagogiques et une mise à jour au mois de juillet 1981, particulièrement utile pour la France.

Michel BOUVIER et Marie-Christine ESCLASSAN, *Le système communal*, « état actuel et virtualités de la gestion financière des communes », préface de Pierre LALUMIÈRE, Paris, LGDJ, 1981, 296 p. Etude de la gestion communale dans ses rapports avec le système économique comme dans ses formes institutionnelles et dans ses modalités financières (achevé d'imprimer le 20 janvier 1981).

IDÉES POLITIQUES

François CHÂTELET, Evelyne PISIER-KOUCHNER, *Les conceptions politiques du XX^e siècle*, « Histoire de la pensée politique », Paris, PUF, coll. « Thémis », 1981, 1 088 p. Premier tome paru (t. II) d'une histoire de la pensée politique, à tous égards original. Il est tout entier consacré au XX^e siècle, habituellement négligé dans les manuels. Il n'étudie pas les doctrines politiques sous forme de nomenclature mais les intègre dans une problématique axée sur l'Etat. Il s'agit à la fois d'un ouvrage de références et d'un instrument de travail irremplaçable pour qui s'intéresse à la pensée politique.

Régis DEBRAY, *Critique de la Raison politique*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des Idées, 1981, 473 p. S'éloignant des contradictions et des contingences de la politique, Régis Debray conduit une réflexion critique sur le politique. Plutôt que de se répéter, il choisit, fût-ce en changeant de registre par rapport à ses écrits antérieurs, de se contredire, pour le plus grand plaisir intellectuel de son lecteur.

LIBERTÉS

Roland DUMAS, *Le droit de l'information*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1981, 614 p. Enfin un manuel très moderne sur le régime administratif de l'information, les statuts de la presse écrite et de la télévision, la définition et la répression des délits de presse, la protection de la vie privée.

Jean RIVERO, *Les libertés publiques, I : Les droits de l'homme*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 3^e éd., 1981, 308 p. Mise à jour d'un très remarquable manuel consacré, dans ce premier tome, aux droits de l'homme et à la théorie juridique des libertés publiques.

Léo HAMON (dir.), *Mort des dictatures ?*, Paris, Economica, coll. « Politique comparée » dirigée par Gérard Conac, 1981, 362 p. Publication issue d'une table ronde de l'Association française de Science politique et consacrée à la sortie des dictatures, principalement à travers les exemples du Second Empire, de l'Italie mussolinienne, du Japon, de l'Inde, du Portugal et de l'Espagne, mais également avec des études sur l'Amérique du Sud, l'Afrique noire et les pays du « socialisme réel ».

Henri WEBER, *Nicaragua, la révolution sandiniste*, Paris, Maspero, 1981, 186 p. A travers le cas du Nicaragua, l'auteur étudie les rapports entre marxisme, révolution et démocratie. Cet essai dépasse ainsi le seul cadre de l'Amérique centrale.

Chronique de l'opinion publique

Dimensions de l' « état de grâce »

OLIVIER DUHAMEL et JEAN-LUC PARODI

« L'homme, dans l'état... de grâce est... rendu comme semblable à Dieu » (Pascal, *Pensées*, VII. 434). Même laïcisé, le pouvoir issu de l'élection populaire comporte une dimension religieuse. En témoigne l'expression « état de grâce » utilisée par F. Mitterrand, au cours de sa campagne pour signifier la confiance dont bénéficie au départ le nouvel élu (1). Transposé dans le domaine de l'opinion publique, l'« état de grâce » supposerait tout à la fois une popularité exceptionnelle du nouveau Président dans les tous premiers mois qui suivent son élection et une dégradation progressive. La présente chronique de l'opinion publique a pour objet, après avoir constaté le niveau de départ et l'évolution de « l'état de grâce » mitterrandien, de la mettre en perspective historique et géographique et d'en analyser la structure.

● On dispose pour ce faire de *plusieurs indicateurs* (graphique 1) qui *diffèrent quant au niveau mais se confortent quant à l'évolution*. La cote de confiance de la SOFRES est depuis toujours supérieure de 9 à 10 points au cours des trois dernières années à la cote de satisfaction de l'IFOP, sans doute parce qu'elle porte sur l'avenir et sur la confiance (2), alors que celle de l'IFOP privilégie le passé immédiat et la satisfaction qu'il inspire (3). (De la même manière, le pourcentage de sans-réponse est moins élevé pour la question SOFRES.) Au cours des premiers mois du septennat, la

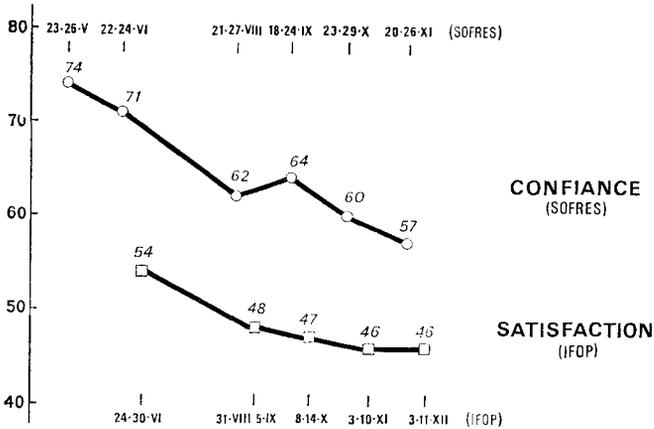
(1) Un candidat présidentiel élu bénéficie « d'un état de grâce que lui accordent les citoyens le temps de justifier la confiance » (F. MITTERRAND, Antenne 2, « Cartes sur table », 16 mars 1981, v. *Le Monde*, 18 février 1981).

(2) « *Faites-vous tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout à M. X... pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ?* »

(3) « *Etes-vous satisfait ou mécontent de M. X... comme Président de la République ?* »

cote de confiance SOFRES du Président de la République va ainsi évoluer de 74 % à 60 % et la cote de satisfaction IFOP de 54 à 46 %. Cette évolution se retrouve sur d'autres indicateurs (4).

L' « état de grâce » mitterrandien



GRAPHIQUE 1. — L'évolution de la cote de confiance (SOFRES) et de la cote de satisfaction (IFOP), de mai à décembre 1981

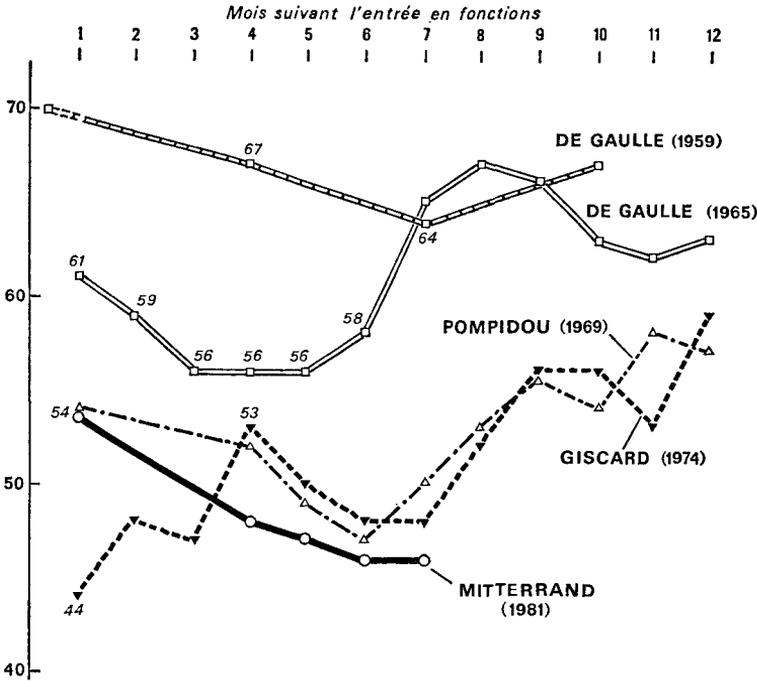
• *Un niveau de départ inégal.* — La cote de confiance de la SOFRES n'existe que depuis l'automne 1978 ; elle ne permet guère de ce fait la comparaison : on notera simplement que F. Mitterrand atteint sur cet indicateur avec 74 % et 71 % des scores records (meilleur résultat de Giscard : 65 %). Inversement, le 54 % qu'il obtient lors du premier sondage IFOP (un peu plus tard il est vrai, après la double victoire électorale) est d'un niveau plus moyen) ; peut-être la distance accrue entre les deux indicateurs donne-t-elle la mesure des attentes suscitées par l'élection de F. Mitterrand.

• *Considéré rétrospectivement, l' « état de grâce » existe bien* (graphique 2) dans la France de la V^e République, dans le sens original que lui conférerait F. Mitterrand, importante popularité du nouvel élu « quel qu'il soit » suivi d'une progressive altération (5). Qu'il s'agisse du gaullisme d'unani-

(4) Ainsi le pourcentage de bonne opinion de « F. Mitterrand en tant que Président de la République » passe-t-il de 61 % en juin à 49 % en septembre (enquêtes BVA pour *Paris-Match* des 20 juin et 2 octobre 1981) et celui calculé par Indice-Opinion de 66 % (en juin) à 59 % (en septembre), 61 % en octobre et 59 % en novembre (*Quotidien de Paris* des 13 juillet, 22 septembre et 19 octobre 1981).

(5) V. Claude WEILL, *Etat de grâce : les cotes comparées de de Gaulle, Pompidou, Giscard et Mitterrand*, *Le Matin*, 14 novembre 1981.

Les « états de grâce » présidentiels et l'exception giscardienne



GRAPHIQUE 2. — La popularité (IFOP) des Présidents de la V^e République pendant les premiers mois de leur mandat

mité de 1959, qui commence probablement autour de 70 % (6) et décroît jusqu'à 64 %, du gaullisme majoritaire de 1966 qui commence à 61 % et se retrouve cinq mois plus tard à 54 %, ou encore du pompidolisme débutant à 54 % pour se retrouver à 48 % au bout de six mois, on retrouve le même effritement d'une popularité originelle plutôt élevée. Seul V. Giscard d'Estaing fait exception à la règle en commençant plus bas (44 %) et en progressant au cours des mois suivants : l'explication est simple, les conditions dans lesquelles il s'est imposé à l'électorat majoritaire ont quelque peu troublé celui-ci, dont 54 % seulement se déclarent satisfaits en juin contre plus de 80 % en décembre. En forçant un peu les choses, on pourrait dire que V. Giscard d'Estaing a connu une sorte « d'état de grâce » à retardement, quatre mois après son élection.

● L'état de grâce socialiste présente cependant, quant à son niveau, une spécificité. Il ne touche pas le seul Président, mais aussi son Premier

(6) Le chiffre de 70 % provient d'une enquête de novembre 1958 et porte donc sur de Gaulle, président du Conseil.

ministre, Pierre Mauroy est même plus populaire que François Mitterrand, ainsi que l'atteste l'évolution de l'indice de confiance SOFRES (en juin, F. Mitterrand : 74 %, P. Mauroy : 71 % ; en novembre, F. Mitterrand 60 %, P. Mauroy : 63 %). Cette situation sans précédent sous la V^e République provient de la structure politique des popularités des deux hommes. D'emblée, F. Mitterrand inspire un peu plus de confiance à gauche, P. Mauroy nettement plus de confiance à droite. L'écart se retrouve, mais atténué, aux termes des six mois et avec cette nouveauté que le Premier ministre est devenu plus populaire chez les communistes.

TABLEAU 1. — *La structuration partisane des popularités du Président et du Premier ministre (SOFRES)*

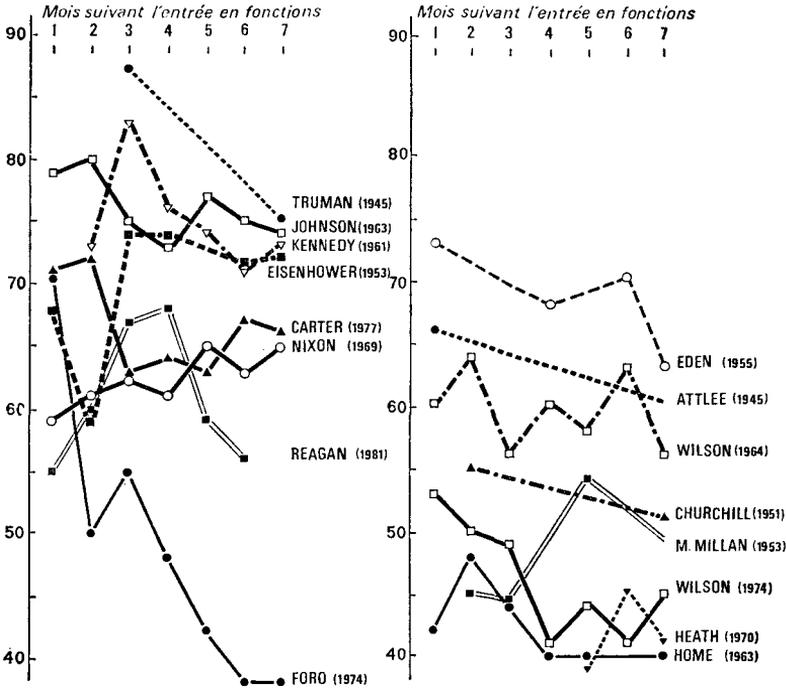
Mauroy plus populaire que Mitterrand

	Plutôt et tout à fait confiance		Plutôt et pas du tout confiance		Sans opinion	
	Mitterrand	Mauroy	Mitterrand	Mauroy	Mitterrand	Mauroy
Juin 1981 :						
PC	92	85	5	5	3	10
PS	96	92	1	3	3	5
UDF	33	44	59	40	8	16
RPR	39	44	54	41	7	15
Novembre 1981 :						
PC	82	89	14	10	4	1
PS	92	90	7	7	5	1
UDF	21	29	76	65	3	6
RPR	14	22	84	72	2	6

● *Considéré comparativement*, l'« état de grâce » semble avoir aussi une certaine réalité. La plupart des Premiers ministres britanniques (graphique 4) se retrouvent au bout de six ou sept mois à un niveau inférieur à celui qu'ils avaient connu après leur prise de fonctions, sauf quand leur insuffisante notoriété provoque au départ un taux exceptionnel de sans-réponses comme pour Mac Millan (32 %) ou Home (22 %). Les choses sont un peu moins nettes aux Etats-Unis (graphique 3) où les Présidents républicains ne régressent pas au cours de leur premier semestre, peut-être parce qu'ils partent de plus bas, à l'exception de Gérald Ford, que fait immédiatement sombrer le pardon qu'il accorde à Nixon (7).

(7) Graphiques établis à partir des données publiées par Georges H. GALLUP, édité., *The Gallup International Public Opinion Polls, Great-Britain, 1937-1975*, 2 vol., New York, Random House, 1976 ; *The Gallup Poll, Public Opinion, 1935-1971*, 3 vol., New York, Random House, 1972.

L'altération de l'état de grâce à l'étranger



GRAPHIQUE 3. — La popularité (GALLUP) des Présidents des Etats-Unis pendant les premiers mois de leur mandat

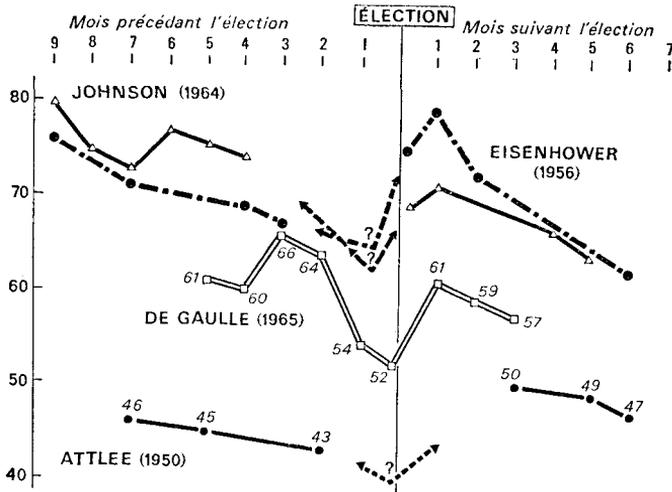
GRAPHIQUE 4. — La popularité (GALLUP) des Premiers ministres britanniques pendant les premiers mois de leur mandat

• C'est à l'occasion des réélections que l'on peut le mieux mesurer l'effet de « grâce » de l'élection. De façon générale (graphique 5), le caractère désacralisant de la campagne fait baisser la cote de popularité du Président sortant, l'élection le resacralise, puis le temps vient altérer l'état de grâce. Le phénomène est très net pour de Gaulle en 1965 (cote supérieure à 60 % jusqu'à l'automne, descente à 54 % en novembre et 52 % en décembre, après l'élection à 61 %), mais on le retrouve aussi aux Etats-Unis.

• De cet état de grâce primitif et de son altération progressive (8), on n'a considéré jusqu'ici que le niveau global. La baisse de popularité peut résulter soit d'un mouvement général et de même intensité de l'ensemble de l'opinion, soit d'évolutions inégalement accentuées de certaines catégories politiques ou sociales.

(8) V. l'analyse de Jérôme JAFFRÉ, La fin de l'unanimité, *Le Matin*, 7 septembre 1981.

Quand la réélection refait ce que la campagne électorale a défait



GRAPHIQUE 5. — La popularité de quelques chefs de l'Exécutif avant et après leur réélection

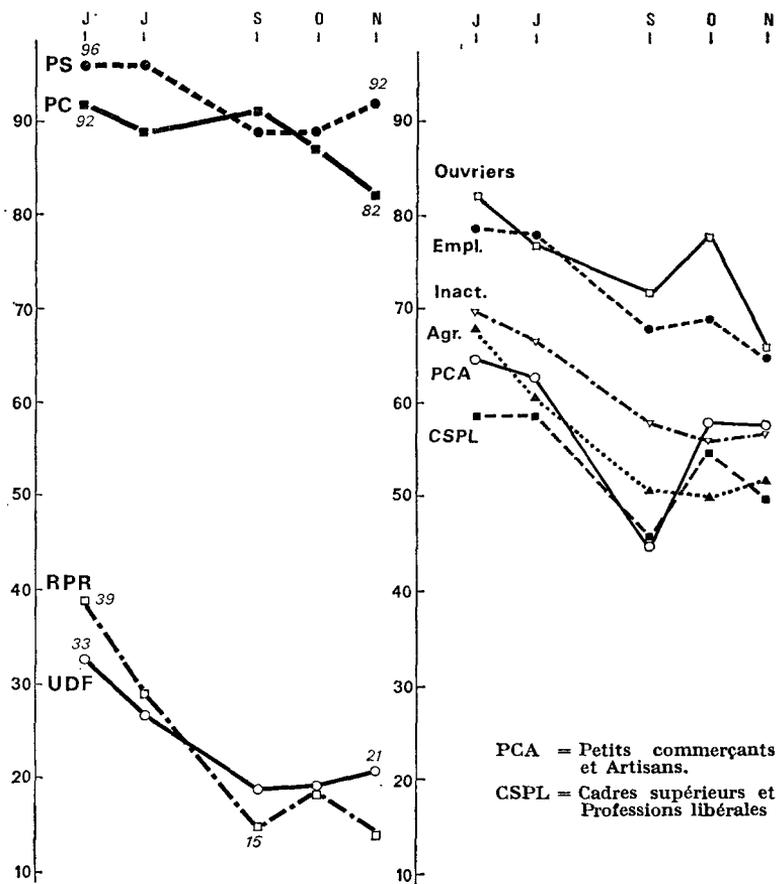
L'examen détaillé de la cote de confiance SOFRES (9) de F. Mitterrand (v. graphique 6) montre que cette altération a d'abord été due à l'abandon des électeurs de droite, en particulier RPR qui, anormalement nombreux à « faire confiance » au nouveau Président au lendemain de l'élection présidentielle (39 % des sympathisants RPR, 33 % des UDF), reviennent dès septembre à une opposition plus traditionnelle (15 % RPR, 19 % UDF). A l'intérieur des catégories socio-professionnelles (dont la répartition selon le degré de satisfaction présente, on l'a noté dans la précédente chronique, une structure hiérarchique exactement inverse de celle qui caractérisait le giscardisme), la baisse de septembre a particulièrement touché les petits commerçants et artisans. La structure par âge, elle aussi inversée par rapport à celle de Giscard, a vu cependant considérablement diminuer les écarts entre les classes d'âge (10).

• Enfin l'examen de l'altération de l'état de grâce selon les différents secteurs de la politique gouvernementale fait apparaître, outre ici aussi une modification de la hiérarchie (V. Giscard d'Estaing disposait de son maximum de confiance dans le domaine de la défense des libertés et en politique étrangère, François Mitterrand en matière de politique sociale et

(9) Nous remercions J. Jaffré, directeur des études politiques de la SOFRES, de nous avoir donné les documents nécessaires à cette analyse.

(10) Comme le note très justement Jean-Dominique LAFAY dans son analyse des fluctuations du baromètre *Figaro-SOFRES*, Mitterrand et Giscard d'Estaing devant l'opinion publique, *Le Figaro*, 23 septembre 1981.

Une baisse de popularité avant tout partisane



GRAPHIQUE 6. — L'évolution de la cote de confiance de F. Mitterrand (SOFRES) selon les préférences partisanes et les catégories socioprofessionnelles

de défense des libertés), une baisse analogue dans tous les domaines, enfin une réticence des sympathisants UDF et RPR particulièrement vive en matière de politique étrangère (58 % et 51 % en juin, 56 % et 64 % en novembre, ne font pas confiance à F. Mitterrand) et particulièrement accrue en matière de politique sociale (54 % et 61 % lui faisait confiance en juin, 41 % et 36 % seulement en novembre). C'est bien d'abord le réformiste social que les électeurs de droite appréciaient dans le Président de « l'état de grâce ».

Au terme de cet itinéraire historico-géographique, on est mieux armé pour situer « l'état de grâce » mitterrandien :

— Sans qu'on puisse en faire une règle absolue, le moment de l'élection produit le plus généralement une légitimité exceptionnelle. Le phénomène se retrouve en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis aussi bien que dans la France de la V^e République.

— Cet « état de grâce » provient de l'adjonction à la satisfaction normale des électeurs du Président de la confiance provisoire d'une partie des anciens partisans de son adversaire.

— L'altération de l'« état de grâce » provient alors d'un retour des électeurs de l'opposition à leurs alignements d'origine. Le phénomène est particulièrement net en ce qui concerne les chiraquiens.

— C'est l'image de réformisme du Président socialiste qu'ils privilégient au lendemain de son élection et malgré les craintes que leur procure la politique étrangère.

— Le caractère sans précédent de l'alternance explique sans doute l'écart accru entre une satisfaction devenue mitigée et une confiance qui demeure élevée.

Chronique constitutionnelle française

(16 août - 15 novembre 1981)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

ALTERNANCE

— *Bibliographie.* H. Portelli, Transition sans ruptures, *Projet*, p. 911 ; A. Lancelot, L'alternance sur l'air de la vie en rose, *ibid.*, p. 915.

— *Limites ?* « Si nous réussissons, il n'y aura pas de retour au passé. L'alternance est un droit imprescriptible. Les socialistes déclarent ce droit sacré, il dépend de nous qu'il s'exerce désormais entre les seules forces de l'avenir », a déclaré M. Mermaz, président de l'AN au congrès socialiste de Valence (*Le Monde*, 25-11).

V. *V^e République.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Aménagement.* Depuis le 2-10, les députés disposent sous la cour d'honneur du Palais-Bourbon, désormais recouverte d'une pelouse, de cinq niveaux supplémentaires destinés à accueillir des salles de réunions, des réserves de la bibliothèque et des garages entre autres (v. *Libération*, 8-9).

V. *Commissions.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Atteinte à l'autorité et à l'indépendance de la justice.* MM. Fauvet et Boucher poursuivis en application de l'art. 226 du code pénal (cette *Chronique*, n° 17, p. 197) ont été relaxés le 26-10 (*Le Monde*, 28-10) en application de la récente loi d'amnistie.

BICAMÉRALISME

— *Bibliographie.* B. Foucher, Le dernier mot à l'AN, *RDP*, 1981, p. 1191.

— *CMP.* La composition des CMP est redevenue d'actualité depuis que la majorité de l'AN est différente de celle du Sénat (cf. cette *Chronique*, n° 19, p. 168 et 181). Au cours de la 2^e session extraordinaire, un accord entre les deux assemblées avait permis de réserver la majorité à la gauche, mais le Sénat est revenu sur cette répartition en ce qui concerne ses représentants (*Le Quotidien de Paris*, 16-10).

L'AN a statué définitivement (art. 45, 4) à deux reprises sur des textes discutés pendant la 2^e session extraordinaire (abrogation de la loi Sauvage et radios libres). Ces deux textes ayant été déferés au CC par les parlementaires de l'opposition, les décisions n°s 81-129 DC et 81-130 DC (p. 2997) rejettent les motifs invoqués concernant les CMP : leur réunion avant que les noms des membres aient été publiés au JO n'était pas irrégulière car aucune règle de valeur constitutionnelle n'exige une telle publication préalable ; le fait d'avoir siégé après la clôture de la session extraordinaire et avant l'ouverture de la session ordinaire le 2-10, n'affecte pas davantage leurs décisions, car, si le Parlement ne peut exercer son pouvoir de décision qu'en session, aucune disposition ne fait obstacle à ce que les travaux des CMP soient accomplis en dehors des sessions.

V. Sénat.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* F. Miclo, *L'évolution du régime législatif et réglementaire des départements d'outre-mer*, thèse Aix-Marseille III, 1981 ; Les TOM, *Administration*, n° 111, 1981, p. 26 ; L'Etat et l'administration territoriale, *ibid.*, p. 62 ; un dossier de la région, n° 112, 1981, p. 21 ; J. Morand-Deville, La tutelle dans le changement, *Le Monde*, 30-9.

— *Condition juridique des TOM.* Le projet de loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion a été déclaré *inapplicable* aux TOM par le CC *proprio motu* (décision 81-129 DC, 30-31/10, p. 2997), en ce que touchant à l'organisation particulière de ceux-ci, au sens de l'art. 74 de la Constitution, il impliquait la consultation préalable des assemblées territoriales visées. Précédemment, en 1980, le juge avait conclu dans le même sens, à propos de l'extension du code de procédure pénale (cette *Chronique*, n° 15, p. 163).

V. Libertés publiques.

COMMISSIONS

— *Missions d'information.* La commission de la production a créé le 3-9 une mission d'information sur l'énergie de 7 membres, présidée par M. Quilès (s) qui a procédé à des auditions et des visites (*BAN*, 6, p. 3) (v. *Président de la République*). Une mission d'information de la commission des lois de 14 membres, sous la présidence de M. Forni (s), s'est rendue à Lyon (*Le Monde*, 3-11) ; son rapport a été publié (*AN*, n° 491). Sur les projets du président de la commission, v. l'interview de M. Forni (*ibid.*, 29-10).

D'autre part, M. Charles Hernu, ministre de la défense, a indiqué aux présidents des commissions de la défense de l'AN et du Sénat que les membres de celles-ci pourraient effectuer des « visites spontanées » dans les unités, faculté jusque-là réservée aux rapporteurs (*ibid.*, 13-9).

— *Commissions spéciales.* Le gouvernement a demandé le 23-9 la désignation de deux commissions spéciales, sur le projet de nationalisation et sur la deuxième loi de finances rectificative (nationalisation de la sidérurgie).

Le Sénat a également désigné une commission spéciale sur les nationalisations (28-10).

COMMISSION D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

L'AN a décidé le 6-10 (p. 1490) la création d'une commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne proposée par M. Besson (s).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J. Morand-Deville, Le projet de loi sur la réforme de l'enseignement supérieur : d'une querelle d'école à une querelle constitutionnelle, *JJA*, 16-10, p. 5 ; notes sous 11-6, L. Favoreu, *RDP*, 1981, p. 1347 ; M.-A. Feffer, *AJDA*, 1981, p. 481.

— *Condition de l'institution.* A l'occasion du débat à l'AN sur les nationalisations, M. Lionel Jospin, premier secrétaire du PS, a déclaré le 21-10 à *France-Inter*, dans la perspective de la saisine du CC : *Jamais les grands courants de réforme ne se sont laissés arrêter par une Cour suprême, quelle qu'elle soit... J'imagine que ces hommes auront conscience, en portant leur jugement, qu'ils doivent raisonner en magistrats de la Constitution... et non pas en hommes éventuellement partisans* (*Le Monde*, 23-10). Sans préjuger de l'attitude de la haute instance, il serait à tout le moins surprenant qu'elle se départisse de son *audace raisonnable*. A deux reprises récemment

(cette *Chronique*, n° 17, p. 206), ne s'est-elle pas interdite, au nom du respect de la souveraineté nationale, de substituer sa propre appréciation à celle du législateur ?

Dans l'immédiat, M. Bernard Pons, secrétaire général du RPR, devait répliquer le 22-10 (*ibid.*, 24-10) : *J'en appelle au Président de la République, garant et gardien de nos institutions... afin qu'il dissipe ces menaces, ces tentatives d'intimidation qui sont indignes d'une démocratie.* Sur ces entrefaites, le président du CC avait été directement mis en cause à l'AN, par M. Michel Berson (s), le 20-10.

— *Condition des membres. Faut-il vous rappeler... que M. Frey a des liens familiaux avec la banque Rothschild ?*, a opiné le député de l'Essonne, au cours du débat sur les nationalisations (AN, p. 2235). Tandis que son passé de ministre de l'intérieur du général de Gaulle ressuscitait, notamment à l'occasion de la *sombre nuit* du 17-10-1961 (*Le Monde*, 18/19-10), M. Frey, arguant du devoir de réserve inhérent à sa fonction (art. 1^{er} du décret 59-1292 du 13-11-1959), a adressé une lettre au chef de l'Etat, dont celui-ci a pris connaissance le 25-10 (*ibid.*, 6-11). Lors du conseil des ministres réuni le 4-11, M. François Mitterrand a rappelé, à toutes fins utiles, que *les membres du CC sont tenus par devoir de réserve et des obligations de leurs fonctions, et qu'ils ne peuvent prendre part à des controverses publiques.* Il a exprimé, en conclusion, son *vif regret que le président du CC ait été mis en cause et, qui plus est, sans fondement au cours d'un débat à l'AN (ibid.)*. A la réflexion, on peut se demander si, au-delà de la personne même de M. Roger Frey, l'intervention présidentielle ne visait pas l'ensemble des membres du CC, et, en particulier, tranchons le mot, le membre de droit et à vie (cette *Chronique*, n° 18, p. 178). Au demeurant, M. Valéry Giscard d'Estaing, en dehors d'une intervention dans un débat électoral local (*ibid.*, n° 19, p. 169), s'est abstenu jusqu'à présent d'intervenir dans le débat économique. Le réajustement du franc au sein du SME l'autorisera, tout au plus, à la publication le 7-10 d'un communiqué *technique (Le Matin*, 8-10).

— *Décisions.* 9-9 (p. 2424), 17-9 (p. 2511), 24-9 (p. 2625), 1-10 (p. 2689), 9-10 (p. 2761), 5-11 (p. 3038), 12-11 (p. 3113). V. *Contentieux électoral.* 81-129 DC, 30/31-10 (p. 2997). Loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion. V. *Bicaméralisme, Collectivités territoriales, Libertés publiques, Loi.* 81-130 DC, 30-10 (p. 2998). Loi modifiant la loi d'orientation de l'enseignement supérieur. V. *Loi.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Attributions.* On notera, tout d'abord, que le programme de travail gouvernemental a été délibéré et approuvé en conseil, le 26-8 (*Le Monde*, 28-8), ce qui tranche, à coup sûr, avec la pratique antérieure des lettres

directives (cette *Chronique*, n° 16, p. 181). On observera, ensuite, que, de manière exceptionnelle, peut-être en raison de leur importance, le conseil a donné son accord, le 2-9 (*ibid.*, 4-9), au dépôt par le Gouvernement d'amendements, au projet de loi de décentralisation relatifs aux compétences financières des conseils régionaux. En temps ordinaire, cette possibilité est laissée au ministre chargé de soutenir la discussion devant les assemblées. On remarquera, enfin, que la délibération y reprend toute sa signification. Ainsi, le projet de loi concernant l'entrée et le séjour des étrangers en France a-t-il été retiré de son ordre du jour, le 2-9 alors que l'on pouvait estimer raisonnablement que le texte étant *allé à l'arbitrage*, selon la formule habituelle, l'accord réalisé devait seulement être formalisé. La délibération à propos du financement du déficit de la sécurité sociale, le 10-11 (*ibid.*, 12-11), a représenté, par ailleurs, un temps fort du conseil.

— *Composition*. La pratique observée depuis un semestre veut que les secrétaires d'Etat participent aux réunions du conseil, soit en raison d'une affaire ressortissant à leur compétence qui y est débattue, soit à leur demande présentée dans les jours précédents.

— *Réunion*. Le conseil s'est réuni *exceptionnellement* le 2-9 (*ibid.*, 4-9) à Rambouillet. A son issue, un déjeuner auquel participaient, pour la première fois, les journalistes, a réuni ses membres. Une réunion de travail concernant le projet de loi de nationalisation a réuni, dans l'après-midi, autour du chef de l'Etat divers ministres et le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'extension du secteur public.

V. Gouvernement, Président de la République.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

Au 12-11, le CC a rendu 31 décisions, dont 30 rejetant les demandes et une donnant acte d'un désistement. On retiendra, à propos de procédure, l'échange quasi interminable d'observations et la demande faite par un requérant dont la requête était irrecevable, d'intervenir dans l'instance (Tarn-et-Garonne 2^e).

— *Éligibilité*. L'art. 3 de l'ordonnance du 24-10-1958 portant LO prévoyant que « nul ne peut être élu au Parlement s'il n'a définitivement satisfait aux prescriptions concernant le service militaire actif » continue d'alimenter le contentieux électoral (cette *Chronique*, n° 6, p. 202, et n° 7, p. 168. M. Mathiot observe d'ailleurs que la solution adoptée n'est pas évidente : *Annuaire de législation française et étrangère*, 1978, p. 152). Il s'agissait cette fois de l'art. 41 du code du service national relatif à la situation des objecteurs de conscience dont le TA de Paris a fait une inexacte interprétation en déclarant un candidat éligible : le jugement du TA

est annulé (Paris 13^e) ; le TA de Paris en revanche a jugé à bon droit qu'un autre candidat, dans la même situation, était inéligible comme suppléant (Paris 9^e) ou comme titulaire (Paris 10^e) ; il s'agissait d'ailleurs dans les deux cas de la même personne.

— *Suppléant*. C'est à bon droit que le TA de Bordeaux a déclaré irrecevable une candidature qui n'était pas accompagnée de l'acceptation écrite du suppléant, le télégramme de celui-ci étant parvenu à la préfecture après la clôture du dépôt des candidatures (Dordogne 3^e). La renonciation du suppléant n'emporte pas, en tant que telle, retrait de la candidature du titulaire, mais elle a pour effet de rendre impossible l'enregistrement de cette candidature dès lors qu'elle n'est pas accompagnée de l'acceptation du suppléant (Isère 4^e. Sur cette question, voir les conclusions du commissaire du Gouvernement et le jugement du TA de Grenoble ainsi confirmé : *AJDA*, 1981, p. 362).

Au surplus, les décisions reproduisent les motivations classiques ; c'est ainsi qu'est confirmée la jurisprudence (cette *Chronique*, n^o 7, p. 169) en vertu de laquelle la régularité des inscriptions sur la liste électorale ne peut être contestée devant le juge de l'élection, « sauf dans le cas où il y a eu manœuvre susceptible de porter atteinte à la sincérité du scrutin » (Bouches-du-Rhône 1^{re} ; Tarn-et-Garonne 1^{re}) ; les irrégularités dans le déroulement du scrutin entraînent annulation des opérations électorales dans une commune ou un bureau de vote et le retranchement des suffrages qu'y ont obtenus les candidats, sans que cela affecte le résultat de l'élection (Haute-Corse 1^{re}, Corse du Sud 2^e et Val-de-Marne 3^e) ; le CC rappelle « la liberté reconnue à la presse d'exprimer une opinion politique... et de préciser son désaccord avec l'un des candidats » (Bouches-du-Rhône 2^e) ; « aucun texte n'impose aux organes de presse de rendre compte de la campagne électorale des différents candidats » (Alpes-Maritimes 6^e) ; enfin, « la présence de chefs coutumiers sur les lieux de vote le jour de l'élection est conforme aux usages locaux » (Wallis et Futuna).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, 6^e éd., 1981 : le *magnum opus* s'étend au mandat de Georges Pompidou et s'achève avec l'élection présidentielle de 1974 ; P. Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, 5^e éd., 1981 ; A. Hauriou (†) et J. Gicquel : *addendum* à la 7^e éd. du *manuel de droit constitutionnel*, Montchrestien, 1981.

— *Information*. Une association internationale de droit constitutionnel a été constituée à Belgrade, le 13-10 (*Le Monde*, 15-10).

ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

— *Acceptation du droit de recours individuel à la Commission européenne des droits de l'homme.* La France avait signé la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en 1950, mais la ratification en avait été différée en raison de la question de l'enseignement privé (la Ligue des droits de l'homme y était alors hostile...), puis des implications du conflit algérien. Finalement la loi autorisant la ratification n'avait été promulguée que le 31-12-1973, et la ratification effectuée à l'occasion de l'intérim de M. Poher le 3-5-1974. Mais la France écartait le droit de recours individuel prévu par l'art. 25 : M. Chandernagor qui le déplorait dans son rapport observait cependant que *rien dans ce domaine n'est définitif et irréparable. D'autres gouvernements viendront...* (AN, 5^e législature, n° 829, p. 42). Un peu moins de huit ans plus tard, le ministre chargé des affaires européennes a la satisfaction de signer la déclaration d'acceptation du recours individuel (JO, 14-10, p. 2783).

V. Libertés publiques.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

Elle a été soulevée par M. Foyer le 13-10, aux motifs que les sociétés visées par la nationalisation n'avaient ni le caractère d'un service public ni celui d'un monopole de fait au sens du préambule de 1946 ; que l'expropriation de leurs actionnaires n'était pas exigée évidemment par la nécessité publique comme le prescrit l'art. 17 de la Déclaration de 1789 ; que le projet méconnaissait le principe d'égalité devant la loi ; qu'il n'était pas conforme aux règles du droit international commun, et qu'il était contraire à l'art. 34. Un intéressant débat a opposé à cette occasion l'ancien garde des sceaux à son successeur, ainsi qu'à M. Laignel, ceux-ci invoquant la décision des 19 et 20-1-1981 sur la loi sécurité et liberté (cette *Chronique*, n° 17, p. 206), bien que l'interprétation du CC eût rejeté en l'espèce les arguments des requérants socialistes, tandis que celui-là tendait à restreindre la portée d'une décision qui l'avait alors satisfait (AN, p. 1720 à 1737) ; c'est d'ailleurs à propos de la *nécessité publique légalement constatée* que M. Laignel déclara : « M. Foyer a juridiquement tort parce qu'il est politiquement minoritaire » (p. 1730).

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* J.-F. Théry, Les gouvernements Mauroy de mai et juin 1981, in *Regards sur l'actualité*, n° 73, p. 17 (La Documentation française) ; P. Le Mire, La réforme du pouvoir réglementaire gouvernemental, *RDP*, 1981, p. 1241.

— *Condition des membres.* Deux ordres de faits méritent attention. De manière particulière, M. Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement, élu sénateur du Puy-de-Dôme, le 27-9 (*Le Monde*, 29-9), a opté en faveur de sa fonction gouvernementale. Pour sa part, M. Chevènement, ministre de la recherche et de la technologie, a été élu président du conseil régional de Franche-Comté, le 7-9 (*ibid.*, 9-9) afin d'y mettre en place la nouvelle majorité. Toutefois, agissant en conformité avec la volonté du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 19, p. 177), M. Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, a renoncé, ce jour, à la présidence de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

De manière générale, M. François Mitterrand a rappelé les membres du Gouvernement, réunis en conseil des ministres, le 23-9 (*Le Matin*, 24-9), à faire preuve de circonspection et de réserve, notamment s'agissant des projets, et d'éviter toute précipitation : *Mes propositions ont été formulées pour la durée du septennat et pas pour les premiers mois ou les premières années de notre gestion.*

V. *Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

— *Bibliographie.* J.-M. Pontier, Les intergroupes parlementaires, *RDP*, 1981, p. 1163.

V. *Question au Gouvernement.*

IMMUNITÉS

Le doyen des juges d'instruction de Paris a fait application de la loi d'amnistie du 4-8 aux personnalités inculpées dans l'affaire de Radio-Riposte (ainsi que dans celle du *Canard enchaîné*) : outre deux techniciens, trois parlementaires étaient en cause : MM. Mitterrand et Fabius, députés, et M. Parmantier, sénateur (*Le Monde*, 20-9). Le Sénat, puis l'AN avaient d'ailleurs décidé la suspension des poursuites les concernant, « pendant la durée de leur mandat » (cette *Chronique*, n° 13, p. 203, et n° 16, p. 173).

IRRECEVABILITÉS

Les questions de recevabilité ont été l'occasion de vifs incidents au Sénat le 4-11 lors de l'examen du projet de décentralisation.

— *Notion de contre-projet.* M. Defferre rappelle qu'il avait reçu le 14-10 le président du Sénat accompagné du président de la commission des lois et du rapporteur, qui lui ont demandé de reporter la discussion du projet

au 28-10. Ce délai, selon le ministre d'Etat, était en réalité destiné à permettre l'élaboration d'un *contre-projet*. M. Defferre invoqua alors l'art. 48, 3^o du règlement du Sénat qui écarte les amendements lorsqu'ils ne s'appliquent pas effectivement au texte visé ainsi que les articles additionnels ne s'inscrivant pas dans le cadre du projet discuté (p. 2411). Selon le rapporteur M. Giraud (RPR), la notion de « contre-projet » a disparu sous la V^e République car le Sénat examine les textes que lui présente le Gouvernement ou que lui transmet l'AN, mais en aucun cas les textes émanant de ses commissions. La commission dès lors s'est bornée à proposer des modifications ou des compléments qui s'inscrivent bien dans le cadre du projet défini par son intitulé : projet « relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». Tous les articles additionnels traitant de ce sujet, l'art. 48, 3 n'est donc pas applicable.

— *Art. 44 de la Constitution.* Après que l'art. 1^{er} du projet eut été réservé, M. Defferre invoque l'art. 49, 5 du règlement qui reprend l'art. 44 et qui permet au Gouvernement de s'opposer à un amendement non soumis à la commission avant l'ouverture du débat. Or l'amendement litigieux a été déposé après la date d'ouverture du débat, le 28-10 ; il est donc irrecevable. Pour MM. Dailly (CD) et Jozeau-Marigné, président de la commission des lois, l'art. 44 de la Constitution exige simplement que tout amendement ait été soumis à la commission avant d'avoir été appelé ; d'autre part, le *débat* auquel se réfère l'art. 49, 5^o du règlement signifie « la discussion des articles » et non le début de la discussion générale. C'est l'interprétation de la conférence des présidents pour l'examen des textes comportant plusieurs titres, afin de préserver le droit d'amendement : le délai limite de dépôt est fixé titre par titre. M. Schumann qui préside rappelle que la conférence des présidents a effectivement fixé un délai limite, au 3-11, pour les titres I et II du projet, et qu'elle n'en a pas encore fixé pour le titre III. Le Sénat déclare l'amendement recevable, en dépit des protestations de M. Defferre.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* L. Dubouis, Le rôle de la CJCE : objet et portée de la protection des droits fondamentaux, *Revue int. droit comparé*, 1981, p. 601 ; R. Dumas, *Le droit de l'information*, PUF, « Thémis » ; P. Soler-Couteaux, *La liberté de conscience*, thèse, Strasbourg III, 1980.

— *Abolition de la peine capitale.* Parachevant une évolution (cette *Chronique*, n^o 18, p. 189), l'art. 1^{er} de la loi 81-908 du 9-10 (p. 2759) énonce : *La peine de mort est abolie*, v. Rapport Forni, AN, n^o 316.

— *Liberté d'association.* La loi 81-909 du 9-10 (p. 2759) modifie la loi du 1^{er}-7-1901 concernant la condition juridique des associations dirigées

en droit et en fait par des étrangers. Le titre IV (rédaction du décret-loi du 12-4-1939) qui, entre autres, subordonnait lesdites associations à l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur (art. 22) est abrogé. Il s'ensuit une extension du régime de droit commun, ou, si l'on préfère, un *nouvel espace de liberté* au bénéfice des travailleurs immigrés, notamment. V. Rapports Le Meur, *AN*, n° 389, et Cuttoli, *S*, n° 370. Une réflexion analogue s'impose s'agissant de la *liberté individuelle* à laquelle ils peuvent désormais prétendre sur notre territoire.

— *Liberté individuelle*. Abrogeant la loi du 10-1-1980, dite *loi Bonnet* (cette *Chronique*, n° 13, p. 203), la loi 81-973 du 29-10 (p. 2970) transforme les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Ainsi que l'observe avec pertinence M. de Cuttoli (rapport, *S*, n° 408, p. 3), ce texte marque un véritable *tournant* dans la politique d'immigration, en conférant à ceux-ci un véritable statut. Il devait, par ailleurs, constituer un abcès de fixation entre le Gouvernement et le groupe socialiste, surmonté par la décision du bureau exécutif du ps le 30-9 (*Le Matin*, 1^{er}-10). Réduite à l'essentiel, la loi reconnaît aux étrangers le *droit d'entrer sur le territoire français* (nouvelle rédaction de l'art. 5 de l'ord. du 2-11-1945), au vu des justifications visées. Le refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision administrative *spécialement motivée*. Quant à l'expulsion, elle est entourée de garanties procédurales (respect des *droits de la défense*) (nouvel art. 24 de l'ord. du 2-11-1945) au même titre, du reste, que le maintien provisoire, dans des locaux administratifs, qui dans l'immédiat en découle ou lorsque l'étranger s'est vu refuser l'entrée sur le territoire national (nouvel art. 35 bis). Qui plus est, l'expulsion est *limitée* dans son champ d'application (nouvel art. 25) à l'égard de certains étrangers, tel le mineur ou dont le conjoint est de nationalité française. V. Rapport Suchod, *AN*, n° 390.

— *Liberté d'expression*. Dans l'attente du vote d'un statut général de l'audio-visuel, que préfigure le rapport Moinot (*Le Monde*, 16-10), et en présence d'un foisonnement de radios sauvages, la loi 81-994 du 9-11 (p. 3070) ou *loi Fillioud* (v. Rapport Schreiner, *AN*, n° 386), officialise une situation de fait, en portant dérogation au monopole d'Etat de la radio-diffusion (cette *Chronique*, n° 11, p. 193, et n° 15, p. 170). Mais, au préalable, suite aux requêtes des députés et sénateurs de l'opposition, le cc s'était prononcé sur sa conformité à la Constitution et aux principes de valeur constitutionnelle, tant en la forme qu'au fond (décision 81-129 DC, 30/31-10, p. 2997).

Concernant la *procédure législative*, outre le cas des CMP (v. *Bicaméralisme*), le cc précise que si l'ordre du jour de la session extraordinaire lie le Parlement, *aucune disposition de la Constitution ne lui impose de (l')épuiser... avant la fin de la session extraordinaire ni n'interdit que ses travaux se poursuivent au cours de la session qui suit cette session extraordinaire*. Peut-être eût-il été opportun d'assortir cette interprétation d'une *restriction* concernant l'hypothèse de la convocation du Parlement à la demande

de la *majorité des députés*, dès lors que l'art. 29, al. 2 de la Constitution limite, au cas précis, la session à douze jours. En outre, le juge rappelle, de manière classique, qu'il appartient, en vertu de l'art. 48 de la Constitution, au Gouvernement de fixer l'ordre du jour des assemblées, *sans intervention* de la conférence des présidents.

En revanche, à l'égard des TOM, le juge prive d'effets la loi, en raison de l'omission de la consultation préalable des assemblées territoriales (v. *Collectivités territoriales*).

S'agissant de la dérogation au monopole de la radiodiffusion, elle est délivrée par l'autorité administrative qui doit veiller notamment à *assurer l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion* (nouvel art. 3-4 de la loi du 3-7-1972), toutes conditions destinées, selon le juge, à *garantir le respect des principes constitutionnels de liberté et d'égalité*.

Le fait que *seules* les associations déclarées, selon la loi du 1^{er}-7-1901, puissent bénéficier d'une dérogation ne constitue pas une atteinte au principe d'égalité, selon une jurisprudence constante, compte tenu, par ailleurs, de la rareté des fréquences et de l'interdiction de tout but lucratif. A ce propos, disposition controversée (v. *Le Monde*, 24-9), l'art. 3-6 interdit *la collecte des ressources publicitaires et la diffusion des messages publicitaires*. La haute instance considère qu'aucun principe de valeur constitutionnelle invoqué par les requérants, dont celui de la *liberté du commerce et de l'industrie*, utile précision, n'est affecté, en l'espèce.

Quant à la comparaison relative à ce mode de financement avec le service public et les postes dits *périphériques*, la *différence de situation* justifie la solution retenue par le législateur.

Enfin, la possibilité offerte aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (art. 3-1) de contribuer aux charges de création et de fonctionnement d'une radio locale privée (on rappelle que la zone d'écoute est limitée à 30 km) n'introduit aucune discrimination entre elles, à partir du moment où elles possèdent *une égale vocation à recevoir de telles contributions*.

Au total, coexistent désormais : la radiodiffusion nationale (*Radio-France*), les radios locales de service public, telle *Radio-Mayenne* (cette *Chronique*, n° 15, p. 171), les radios locales privées investies d'une mission de service public, les postes périphériques et les radios dérogatoires prévues par l'art. 3 de la loi du 3-7-1972 (diffusion de programmes scolaires, expériences de recherche entre autres).

La brèche ouverte dans le monopole d'Etat est désormais colmatée, en l'absence d'une liberté de financement des radios libres (v. *Le Monde*, 27/28-9).

— *Protection des libertés*. Nouvelle avancée de l'Etat de droit, le décret 81-917 du 9-10 (p. 2783) porte publication de la déclaration d'acceptation du Gouvernement, pour une période de cinq ans, du *droit de recours individuel* devant la Commission européenne des droits de l'homme, en application de l'art. 25 de la convention européenne des droits de l'homme

du 4-11-1950. V. Chr. Philip, *Les institutions européennes*, 1981, p. 45, et G. Guillermin, *La cour européenne des droits de l'homme*, thèse, Paris II, 1978.

V. Engagements internationaux.

LOI

— *Bibliographie*. E. Sauvignon, La promulgation des lois : réflexions sur la jurisprudence Desreumaux, *RDP*, 1981, p. 989 ; B. Genevois note, sous CE, Ass., 29-4-1981, ordre des architectes, *AJDA*, 1981, p. 429, à propos de l'abrogation par décrets de dispositions antérieures à 1958 habilitant le Gouvernement à intervenir dans le domaine de la loi.

— *Conformité d'une loi modifiant la loi d'orientation de l'enseignement supérieur*. Nouvelle péripétie de la loi du 12-11-1968, la loi 81-995 du 9-11 (p. 3071) abroge celle du 21-7-1980, dite *loi Sauvage* (cette *Chronique*, n° 15, p. 172), après saisine du CC par les députés et sénateurs de l'opposition (décision 81-130 DC, 30-10, p. 2998). V. rapport Hage, *AN*, n° 317.

Après avoir réfuté le vice de procédure allégué dans les mêmes termes que celui relatif à la loi portant dérogation du monopole d'Etat de la radiodiffusion (*supra*), le juge repousse, au fond, l'argumentation avancée.

A propos de l'attribution de l'*éligibilité* aux étudiants étrangers, le juge écarte, à bon droit, le moyen tiré de l'absence de *réciprocité*, au sens de l'art. 55 de la Constitution, conformément à sa jurisprudence (30-12-1980, cette *Chronique*, n° 17, p. 204), en indiquant que ce dernier *définit les conditions dans lesquelles les traités et accords internationaux ont une autorité supérieure à celle des lois*, ce qui, à l'évidence, ne concerne pas le cas présent et ne saurait donc brider la volonté du législateur français.

Pour ce qui est des mesures *transitoires* concernant la durée des mandats des présidents d'université et des directeurs d'UER consécutives à la dissolution des conseils, le principe d'égalité devant la loi, selon une interprétation constante (17-7-1980, *ibid.*, n° 15, p. 172), *n'interdit pas que puissent être appliquées des règles différentes à des personnes placées dans des conditions différentes*.

A l'opposé, malgré l'âpreté de la discussion, le nouvel art. 14 supprime la règle du *quorum* pour le collège étudiant, qui s'analyse en termes de *pouvoir universitaire*, le Sénat a vainement proposé la généralisation de ladite règle à tous les collèges (v. *Le Monde*, 2-10), n'a pas été déféré à la haute instance, compte tenu de sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 15, p. 172).

En dernière analyse, le recours a innové, en la forme, en ce que, de manière inédite, à bien des aspects, il a été commenté par ses principaux signataires à l'occasion d'une conférence de presse, tenue le 7-10 (*Le Monde*, 9-10).

LOI DE FINANCES

— *Procédure des questions.* La formule inaugurée en 1978 et appliquée depuis (cette *Chronique*, n° 16, p. 177) a été maintenue pour onze budgets (*AN*, p. 2639).

— *Seconde délibération.* Il a été fait application le 4-11 des nouvelles dispositions de l'art. 118, al. 3, du règlement permettant une seconde délibération de la première partie de la loi de finances sans attendre le vote sur l'ensemble (cette *Chronique*, n° 15, p. 174), afin de revenir sur certains votes (*AN*, p. 3157).

— *Rapporteurs.* L'attitude critique des rapporteurs de l'opposition avait été souvent contestée sous la précédente législature (cette *Chronique*, n° 13, p. 207) : les mêmes protagonistes se retrouvent à fronts renversés, avec des rappels au règlement de MM. Brunhes (c) et Pourechon (s) critiquant le rapporteur UDF, M. d'Aubert, puis de M. Labbé (RPR) citant M. Fabius en 1980, et de M. R.-A. Vivien (RPR) rappelant d'autres précédents (*AN*, p. 3331).

MÉDIATEUR

— *Nature de la fonction.* Le CE (arrêt *Retail*, 10-7, *RDP*, 1981, p. 1453) qualifie le médiateur d'*autorité administrative*. *Contra* : Y. Gaudemet, in *Mél. Charlier*, 1981, p. 117.

OPPOSITION

Le chef de l'Etat a successivement reçu à l'Elysée le 16-10 les dirigeants des quatre principaux partis, MM. Jospin et Marchais pour la majorité, Chirac et Lecanuet pour l'opposition, avec lesquels il s'est entretenu de la préparation du sommet de Cancun (*Le Monde*, 18-10).

A son retour, M. Mitterrand a évoqué les incidents qui ont marqué le débat sur les nationalisations : « Sans doute l'opposition a-t-elle utilisé tous les moyens que lui donnent le règlement et la Constitution. C'est normal... Il faut jouer le jeu parlementaire pleinement. Si j'ai entendu dire qu'il y a eu, ici et là, des éclats, si certains parlent même d'intolérance, je crois qu'il faut que l'opposition s'habitue à être l'opposition — elle n'en a pas coutume, cela faisait vingt-trois ans qu'elle se comportait comme une majorité elle-même très intolérante — et il faut que la majorité s'habitue à être la majorité après vingt-trois ans d'opposition » (*Le Quotidien de Paris*, 26-10).

PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nominations.* De nouveaux députés ont été chargés d'une mission auprès de divers membres du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 19, p. 182). Il s'agit respectivement de MM. Belorgey : ministre de l'intérieur et de la décentralisation (décret du 31-8, p. 2350) ; Césaire (app. s) : secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur chargé des DOM-TOM, rattachement *rarissime* (*ibid.*, n° 17, p. 212) (décret du 9-9 *rect.*, p. 2438) ; Menga : garde des sceaux, ministre de la justice (décret du 28-10, p. 2959) ; Schreiner : Premier ministre (*ibid.*) et Queyranne : ministre de la culture (décret du 28-10, p. 2963). De manière *inédite*, semble-t-il, M. Belorgey a constitué une commission pour l'assister dans sa tâche (*Le Monde*, 23-9) ; de même M. Schreiner, rapporteur du projet de loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion, en étudiera la mise en œuvre (*Le Matin*, 3-11).

PARTIS

— « Le PS n'est pas un rouage de l'Etat, il appartient à la société », a déclaré son premier secrétaire (*Le Nouvel Observateur*, 17-10). M. Jospin a précisé au congrès de Valence : « N'établissons pas la confusion entre le parti et les institutions » (*Le Matin*, 26-10).

— Le Président de la République a adressé un message aux congressistes de Valence dans lequel, tout en affirmant que « Président de tous les Français, je ne saurais être l'homme d'un parti », il exprime son « émotion d'être absent d'un congrès du PS pour la première fois depuis sa renaissance en 1971 », et affirme : « Je reste un des vôtres » (*Le Matin*, 26-10).

PREMIER MINISTRE

— *Rapports avec le Président de la République.* Dans la logique *présidentialiste*, M. François Mitterrand a déclaré, lors d'un entretien à la BBC le 8-9 (*Le Monde*, 9-9) : *Il est entendu entre un Président de la République et un Premier ministre sous la V^e République que le Premier ministre doit s'écarter le jour où c'est nécessaire ; si cela dure sept ans, tant mieux.*

V. Conseil des ministres, Gouvernement, Président de la République.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Condition.* Une tradition, fort malmenée sous la V^e République (cf. J.-L. Parodi, *Les rapports entre l'exécutif et le législatif sous la V^e République, 1958-1962*, A. Colin, 1972, p. 258), interdit de mettre en cause le

chef de l'Etat dans les débats parlementaires. C'est au tour de la nouvelle majorité de l'invoquer. Ainsi M. Le Garrec a protesté contre l'expression « mitterrandisation des entreprises » employée par M. d'Aubert (*AN*, p. 2517) ; de même M. Labarrère (p. 2536) ; à la suite d'un rappel au règlement de M. Foyer (RPR) s'élevant contre la décision du chef de l'Etat concernant la taxation des œuvres d'art, « procédure insolite » qui évoque la monarchie, M. Joxe rappelle que ni la personne ni les fonctions du Président de la République ne devraient être mises en cause et élève une protestation contre une mise en cause en séance publique qui n'est pas « conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution » (p. 2732).

— *Conférence de presse.* Renouant avec le cérémonial gaullien, le chef de l'Etat a réuni les journalistes le 24-9 en présence d'une partie des membres du Gouvernement (la liste des heureux élus n'a pas été publiée), dont le Premier ministre auquel il a rendu un hommage appuyé : « Sous l'autorité du Premier ministre, Pierre Mauroy, qui mérite la confiance des Français comme il dispose de la mienne, le Gouvernement s'est mis au travail... » Il a fait référence au Premier ministre à plusieurs reprises au cours de son exposé, mentionnant « notre solide entente ». Mais, d'autre part, M. Mitterrand a souligné son autorité propre : « Mon ministre d'Etat chargé du commerce extérieur, M. Jobert... », « avec plusieurs membres de mon Gouvernement... » (*Le Monde*, 26-9).

— *Conseil de politique nucléaire extérieure.* Le décret n° 81-822 du 4-9 modifie le décret n° 76-845 instituant cet organisme (p. 2386).

— *Coprince des vallées d'Andorre.* M. François Mitterrand a hérité, le 10-5, de ce titre régalien. Les viguiers lui ont prêté serment d'allégeance le 5-10 (*Le Figaro*, 6-10) et remis la *questia*, impôt biennal, dont le montant s'élève à 960 F.

— *Déjeuner à l'AN.* M. Mermaz a reçu à déjeuner le chef de l'Etat à l'hôtel de Lassay, le 14-10 (*Le Matin*, 15-10). Toutefois, celui-ci s'est refusé à toute déclaration à l'opposé de Georges Pompidou qui, le 12-10-1971, avait pour la première fois, sous la République, accepté une telle invitation et rappelé avec force sa conviction *présidentialiste* : *N'y voyez... pas... l'amorce d'une déviation sur les principes. Gardien de nos institutions, je reste... foncièrement opposé à tout glissement vers le régime d'assemblée.* V. F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou*, 1979, p. 27.

— *Directives.* Au conseil des ministres du 26-8 qui a adopté les grandes lignes du programme de travail du Gouvernement, M. Mitterrand a demandé au PM « d'exposer en priorité devant le Parlement » le contenu de ce programme ; au Gouvernement de favoriser la création par la commission parlementaire compétente d'une « mission d'information permettant de recueillir les observations et avis nécessaires à la préparation de l'important

débat sur l'énergie » ; au PM et aux membres du Gouvernement « d'aller sur le terrain, d'expliquer notre politique dans chacune de nos régions... de mobiliser toutes les énergies dans un grand élan national » (*Le Monde*, 27-8).

V. Conseil des ministres, Premier ministre.

— *Engagements.* Les Françaises et les Français ont pu constater que ce qui a été promis s'accomplit, sans que rien ne soit ajouté ou retranché, a déclaré le chef de l'Etat au conseil des ministres du 23-9. S'agissant de mes engagements, il m'appartient de veiller à leur mise en œuvre, notamment quant au calendrier de leur réalisation. A cette occasion, M. Mitterrand a précisé que le rythme de réalisation de mes engagements est de ma responsabilité, de celle du Premier ministre et de celle du Gouvernement dans sa collectivité et que, lorsque tel membre du Gouvernement rappelle tel ou tel élément du programme présidentiel, cela ne devient une décision que lorsqu'il y a eu délibération en conseil des ministres (*Le Monde*, 25-9). Ce rappel à l'ordre visait les déclarations intempestives, dont certaines devaient être catégoriquement désavouées le lendemain au cours de la conférence de presse du chef de l'Etat, notamment celles du ministre des anciens combattants relatives à la commémoration du conflit algérien.

— *Fonction.* Assuré de la durée, assuré aussi d'une solide majorité parlementaire, le chef de l'Etat a défini la conception de sa fonction dans sa conférence de presse : D'abord il me fallait remettre chaque institution à sa place : le Gouvernement gouverne, le Parlement légifère et participe au débat, sans contrainte d'aucune sorte. Quant à moi, si j'entends exercer la plénitude des responsabilités que le peuple souverain m'a confiées, je ne veux me substituer ni à l'un ni à l'autre des pouvoirs. L'équilibre de nos institutions y gagnera... Il a ajouté : Pour l'instant, les institutions, comme vous le voyez, je m'en accommode (*Le Monde*, 26-9).

Dans son interview à la BBC, M. Mitterrand a indiqué qu'il laisse le Premier ministre agir tout à fait à sa guise pour les problèmes de la vie quotidienne et même pour un certain nombre de grands problèmes. J'agis, ou j'interviens, pour ce qu'on pourrait appeler les grandes directions, les grandes orientations (*ibid.*, 9-9).

A l'occasion du sommet franco-africain, le chef de l'Etat a déclaré : Ayant la charge de la défense et des intérêts de la France dans le monde, il serait surprenant que je n'aie pas d'attache directe avec l'Afrique. Je n'entends pas me substituer aux ministres intéressés, que je prends toujours soin d'informer de mon action, mais j'exerce, en effet, un droit de regard particulier sur les affaires africaines (*ibid.*, 4-11).

V. Premier ministre.

— *Interventions.* Au cours de sa conférence de presse du 24-9, le chef de l'Etat a mentionné plusieurs initiatives personnelles : « J'ai fait décider

que le fameux 1 % pour la culture serait mis à exécution... », « J'ai également pris la décision de rendre le Louvre à sa destination... » (*Le Monde*, 26-9).

Un communiqué du ministre de l'urbanisme indique que l'aménagement de la « Tête-Défense » était remis en cause à la demande du Président de la République qui a souhaité que la question soit suivie par un chargé de mission de l'Elysée, M. Paul Guimard (*ibid.*, 19-9).

A la suite d'une intervention du chef de l'Etat, le ministre du budget a déposé un amendement exonérant les œuvres d'art de l'impôt sur les grandes fortunes (v. ci-dessus, *Condition*) (*ibid.*, 31-10).

— *Présidence*. Le secrétaire général de l'Elysée, M. Beregovoy, et le secrétaire général adjoint, M. Jacques Fournier, ont été élus au comité directeur du PS (*Le Monde*, 20-10). Sur l'organisation de la présidence, v. J.-M. Colombani, *ibid.*, 15-11.

V. Partis.

QUESTIONS

— *Questions au Gouvernement*. A la suite de la controverse provoquée par la remise en cause du partage *égal* du temps des questions (cette *Chronique*, n° 19, p. 186), un accord est intervenu pour répondre au vœu du chef de l'Etat et du PM qui souhaitaient que la majorité et l'opposition bénéficient d'un temps de parole *équivalent* : la conférence des présidents a décidé le 29-9 que le groupe socialiste disposerait de 30 mn, le groupe communiste de 15 (= 45 mn), le RPR et l'UDF de 20 mn (= 40) (*Le Matin*, 1-10). La séance des questions est désormais retransmise par FR3 (*Le Monde*, 29-10).

RAPPEL A L'ORDRE

M. Berson (s) ayant déclaré que les députés de l'opposition refusaient les nationalisations parce que « ce sont les intérêts de certains d'entre vous, de certains de vos amis, de certains de vos parents qui sont en jeu », et ayant mis personnellement en cause MM. Couve de Murville, Debré, plusieurs anciens ministres, le précédent Président de la République et M. Frey, président du CC (p. 2235), M. Stasi qui présidait le rappela à l'ordre, en vertu de l'art. 71, al. 5 du règlement. Cette mesure, la plus faible dans l'échelle des peines disciplinaires, fut contestée par le président du groupe socialiste et par M. Jospin ; la séance fut suspendue et le bureau convoqué décida qu'il n'y avait pas lieu de rappeler à l'ordre M. Berson (p. 2239).

A la suite de la déclaration du Président de la République qui exprima au conseil des ministres du 4-11 « le vif regret que le président du CC ait été mis en cause et, qui plus est, sans fondement », M. Stasi observa

que le chef de l'Etat lui donnait ainsi raison et désavouait implicitement le bureau de l'AN (*Le Monde*, 7-11). V. aussi le rappel au règlement de M. Labbé (RPR) qui déclare que le règlement devrait être modifié : « Le Président de la République seul rappelle à l'ordre » (*AN*, p. 3089)...

Les précédents rappels à l'ordre remontent à la 2^e législature : 17-12-1964, M. Montalat rappelle à l'ordre M. Delorme (tous deux socialistes) ; 12-6-1964, M. Schmittlein rappelle à l'ordre M. R.-A. Vivien (tous deux UNR) ; 21-7-1961, M. Claudius-Petit (centre dém.) rappelle à l'ordre M. Nilès (comm.).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

Leur multiplication reflète la tension caractéristique des rapports entre la majorité et l'opposition, mais la continuité des pratiques se manifeste aussi : par exemple dans le rappel de M. Stirn, véritable *interpellation* au sujet des propos tenus par le ministre des relations extérieures, « Machiavel quelque peu désordonné », après la disparition du président Sadate (13-10, p. 1710). M. Mermaz, qui présidait, ayant souhaité que fût évitée « toute polémique déplacée », provoqua les protestations de l'opposition, avant que M. Labarrère répondît.

Le comportement de M. Mermaz au cours de la séance des questions (p. 1552) avait d'ailleurs provoqué un précédent rappel de M. Gaudin qui l'invitait à ne pas prendre parti et à « présider avec objectivité » (p. 1561).

RÉFÉRENDUM

— *Le référendum « à la suisse »* ? Le chef de l'Etat a indiqué dans sa conférence de presse que, s'il y était favorable, « cela suppose une très profonde réforme constitutionnelle. Je ne suis pas en mesure d'engager des réformes constitutionnelles alors que j'ai tant à faire » (*Le Monde*, 26-9).

— *Abolition de la peine capitale*. L'art. 11 ne permettant pas de procéder à un référendum direct sur cette question, M. Foyer a suggéré de recourir au référendum de l'art. 89 : il suffirait de réviser l'art. 66 en y déclarant que « nul ne peut être condamné à mort » et de faire approuver cette révision par référendum... Son amendement fut repoussé (*AN*, p. 1208). Il fut repris sans succès au Sénat, après que son adoption en commission eut amené M. Tailhades (s) à se dessaisir de son rapport (*Le Monde*, 25-9).

La veille, MM. Cluzel (UC) et E. Faure (NI) avaient présenté une proposition de loi constitutionnelle visant, dans le même but, à élargir le champ d'application du référendum (*ibid.*, 24-9).

RÈGLEMENT

— *Clôture de la discussion.* A trois reprises, les 23 et 24-10, l'application de l'art. 57 du règlement qui prévoit que la clôture peut être décidée après que deux orateurs d'avis contraire se sont exprimés, a été demandée dans le débat sur les nationalisations par M. Joxe, président du groupe socialiste, puis par M. Billardon (s), président de la commission spéciale (AN, p. 2419, 2429 et 2518). Ces initiatives ont provoqué de vives réactions de l'opposition : demande de suspension de séance, rappels au règlement. A cette occasion M. R.-A. Vivien en appela au témoignage des anciens parlementaires pour constater que « jamais nous n'avons fait usage de l'art. du règlement » en question (AN, p. 2429).

— *Suspension de séance.* L'application de l'art. 58, 3^o prévoyant que la suspension est de droit lorsque la demande est formulée par le président d'un groupe pour une réunion de celui-ci avait donné lieu à des incidents dès le début de la législature (AN, p. 119, p. 758 par exemple). Ces incidents se sont multipliés au cours du débat sur les nationalisations, le président de séance réduisant la durée de suspension demandée (par exemple le 23-10, p. 2415 et 2416), ce qui a entraîné un rappel au règlement de M. Labbé (RPR) soulignant que la suspension est de droit et protestant contre les réductions systématiques (AN, p. 3000). Peu après, le président de séance déclara qu'il considérait les demandes répétées comme une obstruction à l'ordre du jour et refusa la suspension, puis l'accorda finalement (3017-3018, avec un nouveau rappel au règlement de M. Foyer).

V^e RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* F. de Baecque et J.-L. Quermonne, *Administration et politique sous la V^e République, janvier 1959 - mai 1981* (PFNSP, 1981). Ouvrage qui reprend et complète les travaux de la table ronde de décembre 1979 : « Sans se confondre avec sa haute administration, la V^e République en tant que régime politique ne saurait s'expliquer désormais sans qu'il y soit fait référence. » Mais pour l'avenir ? ; A. de Laubadère : *Mise en route du nouveau septennat*, annexe : le manifeste de Créteil du ps (24-1-1981), *AJDA*, 1981, p. 416 : *ultima verba* de l'un des quatre ; A. Mathiot, *La V^e République en 1978*, *Ann. de législ. française et étrangère*, 1981, p. 148.

— *Effet de l'alternance.* « L'alternance a joué et ce que l'on croyait impossible s'est réalisé dans le calme, appuyé sur un grand mouvement populaire issu des profondeurs de notre peuple. La République a retrouvé son authenticité... », a déclaré le chef de l'Etat dans sa conférence de presse du 24-9.

V. Président de la République.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Responsabilité gouvernementale.* A deux reprises, l'opposition a mis en cause, sur la base de l'art. 49 al. 2 de la Constitution, la responsabilité du gouvernement Mauroy. Dans le cadre de la 2^e session extraordinaire, la motion de censure, déposée par le groupe RPR, a été repoussée, le 15-9 (AN, p. 1083). La majorité requise étant fixée à 246 voix, elle n'en a recueilli que 154. A son tour, l'initiative de l'UDF devait connaître un sort identique, le 12-10 (p. 1704). Seules 151 voix se sont prononcées pour son adoption.

Cependant plus topique, assurément, est le second engagement de responsabilité du Gouvernement (cette *Chronique*, n° 19, p. 187), le 6-10 (p. 1504), cette fois sur son *programme* d'indépendance énergétique, en application de l'art. 49, al. 1^{er}. Outre le fait que le débat ait été engagé et animé, pour l'essentiel, non point par le Premier ministre, mais par le ministre délégué auprès du ministre de l'industrie chargé de l'énergie, il n'est pas douteux qu'en présence des réticences de certains membres de la majorité groupés autour de M. Quilès (s), la technique imaginée ait confiné, selon les termes de M. Foyer (RPR), au *détournement de procédure constitutionnelle* (p. 1574). Bref, en la circonstance, l'art. 49 al. 1^{er} a tenu lieu de *substitut* à l'art. 49 al. 3. La confiance a été votée, le lendemain, par 331 voix contre 67 (p. 1600).

On notera, enfin, qu'à la faveur du débat sur le projet de loi de nationalisation le Gouvernement a été autorisé, par le conseil des ministres du 14-10 (*Le Monde*, 17-10), à engager, en tant que de besoin, sa responsabilité.

V. Conseil des ministres, Président de la République.

SÉNAT

— *Condition.* L'attitude de réserve prudente observée à ce jour par la seconde chambre (cette *Chronique*, n° 10, p. 189) a brusquement cédé à l'animosité, lors de la rentrée, au point d'altérer les relations avec la majorité.

En premier lieu, récusant l'idée de conciliation qui avait présidé à la constitution de la CMP, de manière à ce que la majorité y soit majoritaire (8/6), le Sénat a modifié le 1^{er}-10 (*JO*, p. 2703) sa délégation, au détriment du groupe socialiste, suite aux élections partielles (v. *Le Quotidien de Paris*, 15 et 16-10). Tant et si bien que désormais majorité et opposition s'y retrouvent dos à dos (7/7). Il s'ensuit la *neutralisation* de la CMP, symbole à bien des égards du bicaméralisme, le *dernier mot* de l'AN et la saisine du CC. Mais, à la réflexion, la logique majoritaire, comme jadis sous le général de Gaulle, ne débouche-t-elle pas sur cette perspective ?

En second lieu, le déroulement des séances, dont on souligne volontiers le charme discret, laisse libre cours à l'humeur. C'est ainsi qu'à l'occasion

de la lecture du programme gouvernemental par M. Defferre, le 15-9 (*Le Monde*, 17-9), la majorité des sénateurs a quitté la salle des séances, en dépit du rappel aux *habitudes de courtoisie* du président Poher.

En troisième lieu, le conflit latent avec le Gouvernement devait éclater, à propos de l'examen du projet de loi de décentralisation, mot magique au Luxembourg !

La fixation de l'ordre du jour a donné lieu, de manière inhabituelle, à une sorte de négociation. Le président du Sénat, celui de la commission des lois et son rapporteur se sont rendus place Beauvau, le 14-10 (*ibid.*, 16-10), alors que, normalement, la conférence des présidents sert de cadre à l'annonce du calendrier de travail. Par la suite, l'examen au fond dudit projet dégénérait en un vif affrontement, le 4-11 (*S.*, p. 2408). S'opposant aux amendements de la commission (Rapport Michel Giraud, n° 33) qualifiés de *contre-projet* par le ministre d'Etat (276 amendements, 3 titres supplémentaires...), celui-ci s'estimait, tout d'abord, avoir été circonvenu en accordant un délai supplémentaire à cette dernière. Compte tenu de la gravité du moment, M. Alain Poher avait préféré siéger dans l'hémicycle afin d'épargner sa fonction et plus encore l'institution qu'il incarne. M. Defferre annonçait sa volonté de s'opposer auxdits amendements, sur la base, non seulement de l'art. 40 de la Constitution, mais aussi et surtout de l'art. 48, al. 3 du règlement du Sénat (v. *Irrecevabilités*). En dehors du cc, juge de la conformité du règlement intérieur des assemblées à la Constitution, il appartient ensuite à chacune d'entre elles de le respecter, conformément à sa décision du 27-7-1978 (cette *Chronique*, n° 7, p. 175). En définitive, le Sénat où l'opposition tient désormais garnison prend date face au nouveau pouvoir. Le temps de l'*adversité* a-t-il ressuscité ?

V. Bicaméralisme.

— *Elections partielles.* Les sièges vacants des *élus amphibies* (cette *Chronique*, n° 19, p. 190) ont été pourvus, successivement le 22-9 par les élections de MM. Plantagenest (s), candidat *unique* à Saint-Pierre-et-Miquelon, Le Breton (centr.) (Morbihan), et le 27-9 par celles de M. Chervy (s) (Creuse) et Mme Le Bellegou-Beguïn (s) (Var). A cet égard, 9 femmes siègent dorénavant au palais du Luxembourg (cette *Chronique*, n° 16, p. 182, n° 19, p. 166) : 5 communistes dont l'une préside, du reste, le groupe, 3 socialistes 1 pour l'opposition (gauche démocratique).

Le 27-9 également, M. Hoeffel (UDF), ancien ministre des transports, a recouvré son siège dans le Bas-Rhin, suite à la démission de son suppléant, à l'instar de M. Quilliot (s), ministre de l'urbanisme et du logement, dans le Puy-de-Dôme, en raison du décès de son suppléant. Toutefois, ce dernier devait renoncer, par la suite, à son mandat (art. LO 139 du code électoral) ; il a été remplacé par M. Charasse.

SESSION EXTRAORDINAIRE

Conformément à l'annonce faite par M. Mauroy (cette *Chronique*, n° 19, p. 191), la seconde session extraordinaire été convoquée le 8-9 par un décret présidentiel énumérant l'ordre du jour prévu (p. 2362). Elle a été close le 1^{er}-10 par la lecture du décret de clôture (*AN*, p. 1454).

V. *Libertés publiques, Liberté d'expression, Sénat.*

URGENCE

— *Déclaration.* Pour la première fois, sous le nouveau septennat, le Premier ministre a déclaré l'urgence le 14-10 (*Le Monde*, 16-10) du projet de loi de nationalisation en cours de discussion à l'AN. Parallèlement à l'utilisation particulière de la question de confiance dans le domaine énergétique, on assiste à la *redécouverte* des mécanismes du parlementarisme rationalisé décriés à ce jour (cette *Chronique*, n° 19, p. 182). Cependant, face à la guérilla déclenchée par l'opposition, nécessité fait loi. Du reste, toute autre attitude de la part du pouvoir relèverait de l'inconséquence. Avec bon sens, le général de Gaulle prétendait que les textes étaient faits pour être appliqués.

VOTE

— *Vote personnel et scrutin public.* S'adressant à l'opposition, M. Joxe, président du groupe socialiste a déclaré le 21-10 au cours du débat sur les nationalisations : *Si un jour nous ne sommes pas assez nombreux, si vous êtes sept et nous trois, je demanderai un scrutin public. On verra alors quelques députés courir à travers les travées pour tourner des clés, mais ce geste ne sera pas ridicule, parce qu'il sera l'expression de la souveraineté populaire qui veut les nationalisations* (*AN*, p. 2278). M. Claudius-Petit avait naguère parlé d'« assemblée de serruriers » à propos du vote électronique (cette *Chronique*, n° 3, p. 182).

Erratum. Une coquille nous a fait écrire dans la précédente *Chronique* (n° 19, p. 170) que le conseil des ministres s'était réuni le 24-5 : c'est le 27-5 (*Le Monde*, 29-5) qu'il faut lire.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 novembre 1981.

Le directeur de la publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 037446 8 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 28 035

CPPAP n° 59 303

Dépôt légal : Février 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 1981)
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**
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**

A paraître

21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**

DANS CE NUMÉRO

Thème : *1981 : la gauche
au pouvoir*

Journal

Michel MORIN

Les discours de fin de session

Jean-Luc PARODI

Olivier DUHAMEL

*Chronique
de l'opinion publique
L'état de grâce*

Pierre AVRIL
et Jean GICQUEL

*Chronique
de la V^e République
(août-novembre 1981)*

ABONNEMENTS

	FRANCE	ÉTRANGER
1980	160 F	195 F
1981	170 F	200 F
1982	190 F	230 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*

POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V^e République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.

1981 : la gauche au pouvoir

POURQUOI LA GAUCHE ?

- 1981, France de gauche ?
- Giscard pouvait-il gagner ?
- Chirac pourra-t-il gagner ?
- Le PC, revers électoral ?
- Le PC, déclin structurel ?
- Qui sont les députés du PS ?

QUI GOUVERNE ?

- Le Président ou le Premier Ministre ?
- L'Élysée ou le Gouvernement ?
- Et les hauts fonctionnaires ?
- Le pouvoir d'État ou le Parti ?
- Et la majorité parlementaire ?
- La V^e est-elle changée ?

POUVOIRS

Nouvelles éditions 1981 :

1. **l'alternance**
2. **le parlement européen**
4. **la V^e République**
11. **psychanalyse**

Parutions 1981 :

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Église**
18. **Italie**
19. **régions**

