PIERRE AVRIL

Ce qui a changé dans la Ve République

En annonçant le 27 mai 1974 que son avènement ouvrait « une ère nouvelle », M. Giscard d'Estaing induisait les chroniqueurs en tentation... Une tentation à laquelle la Ve République, où « rien n'est fixe ni ne peut être présenté comme définitif » (1), les exposait particulièrement, celle d'ériger la moindre inflexion en rupture, et de découvrir dans les péripéties ordinaires de la vie politique des changements substantiels, au risque de méconnaître les tenaces régularités qui définissent peu à peu l'identité d'un régime. Chesterton remarquait que le mot *révolution* désigne un mouvement qui ramène au point de départ : les innombrables « tournants » qu'a connus la Ve République au dire de ses plus pertinents observateurs (2) ne dessinent-ils pas en fin de compte un circuit où l'imprévu provient moins d'une topographie à peu près balisée que du temps qu'il fait et de la conduite des pilotes ? On commence à connaître les virages dangereux et les lignes droites, les risques de verglas et les chaussées glissantes qui jalonnent le parcours depuis 1959...

Il faut dont résister à la tentation du romanesque qui mimimise

(1) A. MATHIOT, *Annuaire de législation française et étrangère*, CNRS, 1972, t. XXI, p. 225.

(2) Le qualificatif en moins, nous ne nous excluons pas de la cohorte...

les permanences banales au profit d'apparentes nouveautés. Si le changement existe depuis 1974, il se manifeste moins au niveau du pouvoir (I) et bien davantage dans le contrôle du pouvoir (II).

I. — *Le pouvoir*

Quand Easton définit la notion de régime par les « attentes relativement stables concernant les problèmes qui peuvent être traités politiquement, les règles et les normes qui régissent la façon dont les questions sont traitées et la position de ceux par qui peut être prise une décision contraignante » (3), il met en évidence l'idée d'*attente* et celle de *position*. Le pouvoir, c'est le lieu vers lequel se tournent les regards, et ce lieu n'a pas changé depuis 1959 : il s'agit toujours de la présidence de la République. Mais la permanence du site n'exclut pas les variations dans ce qui s'y passe.

La conception du pouvoir

A la veille de son élection M. Giscard d'Estaing avait confirmé que sa « préférence allait à l'évolution vers un statut constitutionnel plus conforme au modèle classique d'un régime présidentiel », et s'il ajoutait qu'il appliquerait naturellement la Constitution, cette inclination personnelle indique dans quel sens il entendait le faire (4). Il y revint dès sa première conférence de presse en qualifiant le régime de « présidentialiste », c'est-à-dire « un régime dans lequel les attributions du Président de la République concernant l'impulsion de la politique sont des attributions très importantes » mais où « les pouvoirs propres du Parlement... lui permettent de remettre en cause, par la voie de la motion de censure, l'orientation de la politique qui est suivie par le Gouvernement nommé par le Président de la République ». S'il n'avait pas l'intention de modifier cet état de choses, le nouveau chef de l'Etat énonçait clairement quelle était sa lecture : « Mon interprétation est l'interprétation présidentielle de nos institutions, mais dans le cadre des textes existants » (5).

Du Premier ministre, il n'était question que sous l'angle de la mission politique : M. Chirac est « un excellent Premier ministre...

(3) D. EASTON, *Analyse du système politique*, A. Colin, 1974, p. 181.

(4) Interview à la *Revue politique et parlementaire*, mai-juin 1974. Dans la même position de candidat (virtuel), G. Pompidou, plus pragmatique, appréciait la souplesse d'un système bâtard : « Les corniauds sont souvent plus intelligents que les chiens de pure race ! » Le régime présidentiel ne lui apparaissait que comme « dernier recours le jour où nous serions près de retomber dans le régime d'Assemblée » (*Le nœud gordien*, Plon, 1974, p. 68).

(5) *Le Monde*, 27 juillet 1974.

par le rôle qu'il a joué et qui est un des rôles fondamentaux du Premier ministre en France pour la réunion de la majorité présidentielle nouvelle » *(ibid.)*. Quant à sa fonction institutionnelle, elle était alors officieusement présentée comme celle d'un super-directeur de cabinet, placé aux côtés du chef de l'Etat qui décide, pour assurer la gestion des dossiers. Il n'y a ni partage matériel des compétences ni domaine réservé mais un aménagement de la décision faisant du Président le chef du pouvoir exécutif et du Premier ministre le coordonnateur et l'exécutant (6).

Seulement les structures administratives et constitutionnelles sont telles que la fonction de Premier ministre ne peut se réduire sans dommage à celle de directeur de cabinet ou de chef d'état-major. La pratique systématique du « présidentialisme » implique des interférences constantes de l'Elysée, l'établissement de rapports directs et réguliers entre le Président et un certain nombre de ministres, qui laissent à l'écart le Premier d'entre eux ; bref, elle ne peut manquer de perturber le fonctionnement d'un exécutif où Matignon demeure la plaque tournante de l'activité gouvernementale. Il n'est donc pas surprenant que le désaccord qui provoqua la démission de M. Chirac et qui concernait la stratégie politique (notamment le recours à des élections anticipées qui l'auraient placé en première ligne), se soit cristallisé sur les pouvoirs du Premier ministre, dont l'impatience supportait mal le rôle marginal qui lui était attribué : « Je ne dispose pas des moyens que j'estime, aujourd'hui, nécessaires pour assumer mes fonctions de Premier ministre » (7).

A la suite de cette expérience, le chef de l'Etat est revenu à une conception plus nuancée qui s'est traduite par le caractère *gouvernemental* de la mission confiée à M. Barre : « Le Premier ministre... a été nommé pour redresser l'économie française. C'est sa tâche prioritaire » (8). Parallèlement à la rectification du tir, la mission

(6) Cette interprétation rejoint celle qu'avait exposée naguère René Capitant : « Qu'est-ce que le Premier ministre ? Le premier collaborateur du chef de l'Etat, une sorte de chef d'état-major civil... C'est un des collaborateurs indispensables pour décharger le chef de l'Etat de la masse écrasante des affaires administratives et lui permettre d'exercer la fonction directrice, la fonction gouvernementale au sens le plus élevé du terme » (*Ecrits politiques*, Flammarion, 1971, p. 186). Les énoncés constitutionnels n'étant jamais séparables des situations où ils s'inscrivent, R. Capitant soulignait ainsi son vœu d'un engagement plus actif du Général et sa méfiance pour G. Pompidou, comme aujourd'hui la lecture inverse de M. Debré exprime au-delà des préférences théoriques, le souci du RPR de peser sur la politique française et ses réticences à l'égard du Président de la République.

(7) *Le Monde*, 26 août 1976.

(8) *Le Monde*, 23 novembre 1976.

proprement politique qui était, on l'a vu, privilégiée en 1974, est provisoirement transférée à un triumvirat de ministres d'Etat (9) représentant les formations principales de la majorité qu'ils ont la charge d'organiser. Mais il n'est plus question alors de « giscardiser » l'UDR, qui va se transformer en RPR trois mois plus tard, le 5 décembre 1976. L'expression de « majorité présidentielle » employée par M. Giscard d'Estaing dès le 29 mai 1974 pour caractériser l'orientation du Gouvernement, appliquée officiellement comme *label* politique à partir du remaniement du 11 janvier 1976, apparaît une dernière fois dans les propos du chef de l'Etat le 21 octobre, avant qu'il ne prenne ses distances à l'occasion de la conférence de presse du 17 janvier 1977 : « La nature, la conception et la fonction de la majorité ont changé, constate-t-il, depuis qu'il n'y a plus identification du parti dominant au chef de l'Exécutif ; désormais la majorité doit être *pluraliste* » (10). Le Président de la République procède donc à un désengagement à la fois politique et institutionnel qui s'exprime dans la théorie de l'*ambivalence* présidentielle exposée au cours de cette même conférence de presse.

C'est en effet l'autre face de la fonction du chef de l'Etat qui se développe alors, avec le retour au thème gaullien du « régime des partis », dénoncé dès le 25 août 1976. M. Giscard d'Estaing ne manque pas une occasion de rappeler qu'il est « au-dessus des partis » (21 décembre 1976, repris à Ploërmel le 8 février 1977, à la télévision le 28 mars 1977, de nouveau le 29 avril, le 9 mai dans *L'Express*, le 8 juillet à Carpentras et le 27 janvier 1978 à Verdun-sur-le-Doubs). Pour le 20e anniversaire de la Constitution, il réaffirme la conception la plus orthodoxe à l'égard des partis : « Qu'ils tentent de reprendre les jeux qui sont inéluctablement les leurs — ainsi que le disait le général de Gaulle — est une observation que chacun de nous peut faire chaque jour. Mon rôle comme Président de la République est de ne laisser aucun de ces partis faire le moindre pas vers l'affaiblissement des institutions, et notamment de celles qui exercent le pouvoir exécutif » (11). Il ne manque pas, enfin, de rappeler que l'exécutif

(9) MM. Guichard, Lecanuet et Poniatowski.

(10) La question des rapports entre majorité parlementaire et majorité présidentielle avait été soulevée dès la conférence de presse du 23 novembre 1971 de G. Pompidou. Appliquée aux élections de 1973 (la majorité se présentait sous le signe de « l'Union des républicains de progrès pour le soutien du Président de la République »), la notion de « majorité présidentielle » est une invention de G. Pompidou : M. A. SANGUINETTI, in *Réformer la démocratie*, débat avec A. Chandernagor, Ballard, 1977, p. 31. V. les critiques d'Alain PEYREFITTE, *Le mal français*, Plon, 1976, p. 350 et d'Olivier GUICHARD, *Le Monde*, 17 décembre 1976, ainsi que les réflexions de G. VEDEL, *Commentaire*, 1978, n° 3, p. 255.

(11) *Le Monde*, 30 septembre 1978.

n'est pas désarmé pour cela : la question de confiance de l'article 49, alinéa 3, est « le rempart contre le retour au régime des partis » (12), et il y a surtout la *dissolution* : « Dans l'hypothèse d'une crise, c'est le Président de la République qui a l'initiative... » (17 janvier 1977) ; « Si la confiance avait été refusée, j'avais décidé de dissoudre l'Assemblée nationale » (9 mai 1977) ; « J'ai prévenu l'Assemblée qu'elle serait dissoute si elle renversait le Gouvernement » (8 juillet 1977) ; « Le Président de la République dispose de cette arme capitale de tout régime parlementaire qu'est la dissolution. Quand je dis qu'il en dispose, je veux dire que, s'il le faut, comme je l'avais jugé au printemps de 1977, il est prêt à l'exercer » (28 septembre 1978) (13).

Le réalignement s'accompagne d'une accentuation de l'aspect spécifique de la fonction présidentielle, qui doit s'élever au-dessus du quotidien. Dès l'alerte des élections cantonales, M. Giscard d'Estaing rappelle que « cette fonction... est celle de la durée » (14) et il en fera le *leitmotiv* d'interventions ultérieures : « Son rôle est de se préoccuper de la durée et de ce qui adviendra de la France. Le Président de la République est celui qui veille sur le pont du navire » (15). La conclusion logique est l'abandon, confirmé le 14 juillet 1978, du projet de réduction du mandat présidentiel envisagé favorablement le 25 juillet 1974, comme s'éloigne le changement du mode de scrutin, qui favoriserait le retour au « régime des partis » et rendrait la dissolution inopérante.

Le renversement de tendance qui intervient au second semestre de 1976 s'explique naturellement par l'évolution des rapports entre le chef de l'Etat et le prineipal parti de la majorité. On n'a pas manqué d'y déceler une situation nouvelle dans l'histoire de la Ve République puisque, pour la première fois depuis 1962, le Président se trouve minoritaire au Parlement. Mais, au-delà des aléas de la conjoncture politique qui en a été l'occasion, le retour à une position plus dégagée des contingences s'analyse-t-il comme un repli, c'est-à-

(12) *L'Express*, 9 mai 1977.

(13) Les destinataires des avertissements en conçurent de l'humeur : « On parle beaucoup trop de dissolution. A tout bout de champ, le Gouvernement laisse entendre que la République est en danger. Est-il vraiment nécessaire que le glaive constitutionnel soit en permanence sorti du fourreau et brandi ? » se plaignait le président du groupe RPR, M. Claude Labbé, *Le Point*, 8 janvier 1979. On se croirait revenu sous la première législature de la Ve République... vue par les non-gaullistes !

(14) *Le Monde*, 24 avril 1976.

(15) *Le Monde*, 23 novembre 1978. On notera le glissement de la métaphore navale depuis le slogan de 1974 (« Giscard à la barre »). Quant au Premier ministre, il « rame », selon sa propre expression du 5 mars 1979.

dire un échec, ou comme un rééquilibrage ? En termes de *régime*, et non de simple chronique, on peut l'interpréter comme une fluctuation typique de la pratique présidentielle dont l'expérience offre un précédent, symétrique et inversé, avec le processus suivi par G. Pompidou entre 1969 et 1972. Dans un premier temps, le nouveau Président avait laissé M. Chaban-Delmas occuper le devant de la scène en présentant les vastes perspectives de la « nouvelle société » qui ressortissaient normalement au domaine présidentiel, tandis que le chef de l'Etat adoptait un « profil bas ». La raison évidente provenait de la lassitude entretenue par la rhétorique grandiose du Général... auquel il n'était pas non plus facile de succéder. Cela explique le choix de la discrétion. Etait-ce pour autant un « tournant » comme on se l'est demandé ? En réalité l'Elysée s'impatienta bientôt de l'activité et des initiatives de la brillante équipe de Matignon qu'il ne pouvait pas laisser ainsi s'imposer sans que soit remis en cause l'équilibre au sommet. D'où le travail de sape, dénoncé par J. Chaban-Delmas dans *L'Ardeur*, et la reprise en main des leviers de commande. Avaient-ils même jamais été abandonnés ? G. Pompidou aurait déclaré par la suite : « Chaban ? Il croit qu'il a été Premier ministre pendant trois ans. Pas du tout : il a été ministre du travail pendant trois mois » (16), et il assura à un interlocuteur que le Premier ministre n'avait jamais pris aucune *décision*. Ce précédent inspire une analogie : de la réserve prudente à l'affermissement d'un contrôle sans complaisance chez G. Pompidou, d'une agitation un peu euphorique à un détachement plus serein chez V. Giscard d'Estaing, les termes de ce double balancement paraissent se répondre et dessinent la structure typique des oscillations présidentielles.

De même, la désignation de M. Barre, qui visait explicitement à marquer un coup d'arrêt à l'agitation des partis en rappelant que le Gouvernement procède du chef de l'Etat (comme celui-ci l'exposa le 25 août 1976), correspond à une configuration, elle aussi typique, déjà présentée par la nomination dc G. Pompidou en avril 1962. Il s'agissait également d'un non-parlementaire, de surcroît ancien directeur du cabinet du Général, dont la mission soustrayait d'emblée le Gouvernement à l'influence des groupes qui se réveillaient après le long engourdissement algérien. Inversement, le choix de MM. Chaban-Delmas en 1969 et Chirac en 1974 répondait à la préoccupation de confier le Gouvernement à une personnalité capable de remplir un rôle parlementaire actif et de fournir ainsi unc contribution jugée nécessaire par le Président qui inaugurait son mandat, ne serait-ce

(16) Cité par J. JULLIARD, *Esprit*, mai 1974, p. 773.

qu'en apportant quelque satisfaction psychologique aux groupes qui avaient facilité son élection.

A travers la chronique de la Ve République, c'est ainsi moins une évolution linéaire qui se développe, que le tableau des cas de figures variés et la détermination des bornes entre lesquelles oscille le pouvoir qui sont illustrées par ces péripéties.

La pratique du pouvoir

Des constatations analogues ramènent au rang d'anecdotes la plupart des systématisations, successives et parfois contradictoires, que l'on a formulées à propos de l'appareil du pouvoir. Dès les premières années de la Ve République, les commentateurs évoquaient un mystérieux gouvernement parallèle qui tirait les ficelles depuis l'Elysée et réduisait le ministère à de la pure figuration. Après 1969, une autre théorie a opposé l'interventionnisme pompidolien (17) au règne devenu soudain olympien du Général... et on parlait, vers la fin, de la « Monarchie de Juillet » en faisant allusion au rôle, occulte mais transparent, du chargé de mission auprès du Président de la République. Et après 1974 ?

On ne proposera pas une nouvelle théorie, car pour être sérieuse, elle exigerait une investigation systématique du processus de décision ; elle conduirait sans doute à s'interroger sur l'emprise quasi hégémonique de l'UDR sur les institutions politiques et administratives françaises (18), car la remise en cause de ce que J.-J. Servan-Schreiber avait baptisé « l'Etat-UDR » a provoqué, après 1974, des récriminations et des règlements de comptes qui constituent l'une des principales sources de notre information sur les arcanes du pouvoir : pas plus que les indiscrétions plus ou moins calculées qui avaient précédé, celles-ci n'offrent d'éléments fiables pour une analyse. Tout ce que l'on peut avancer tourne autour de deux constatations.

On a déjà mentionné l'importance des structures politico-administratives de l'Exécutif à propos du rôle du Premier ministre. Il faut souligner que cette organisation, qui forme le cadre dans lequel s'inscrit l'action gouvernementale détermine le réseau décisionnel et spécifie concrètement les rapports constitutionnels entre l'Elysée et Matignon : les contraintes qu'elle impose à l'activité quotidienne permettent, en les explorant, de lever bien des imprécisions

(17) V. à ce propos, G. MARTINET, *Le système Pompidou*, Le Seuil, 1973, notamment p. 87.

(18) Cf. Ezra N. SULEIMAN, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Le Seuil, 1976, p. 234.

et des équivoques inhérentes à un exécutif dualiste (19). Or ces structures n'ont pas changé et le schéma demeure identique depuis 1959.

Matignon est « au centre d'un réseau où convergent les informations, les questions, les demandes d'instruction » (20) ; le Premier ministre est « le point de passage obligé de toutes les affaires » *(ibid.*, p. 169), grâce notamment au secrétariat général du Gouvernement qui organise chaque jour les réunions interministérielles dont l'Elysée est régulièrement informé et auxquelles il est représenté quand il le juge utile ; le Président de la République, tenu au courant des affaires par ses collaborateurs du secrétariat général de l'Elysée, évoque celles qu'il estime importantes, soit pour donner des instructions directement au gouvernement, soit pour les examiner en conseil restreint ; la présidence ne commande directement à aucun service et le chef de l'Etat, n'étant pas une autorité administrative, ne peut agir qu'à travers ceux du Premier ministre. Tout cela demeure constant.

Rien n'aurait-il donc changé depuis 1974 ? Pas tout à fait. D'une part, les conseils restreints qui existent depuis le début de la Ve République ont eu tendance à être sensiblement plus nombreux (21) ; d'autre part, les directives présidentielles, qui étaient également courantes sous le général de Gaulle sans qu'aucun domaine soit exclu de leur champ (22), ont connu une double innovation : elles sont désormais publiées alors qu'elles restaient jadis confidentielles, et elles ne sont plus exclusivement adressées au Premier ministre (avec parfois copie au ministre intéressé) car il arrive que le chef de l'Etat les envoie directement aux membres du Gouvernement concernés. Affirmation plus ostensible du « présidentialisme » donc, et désinvolture, d'ailleurs contestable, à l'égard de la hiérarchie gouvernementale, mais aussi transparence et responsabilité présidentielle mieux située, là se réduisent, semble-t-il, les innovations apportées à la pratique : on est loin des ruptures spectaculaires que l'on a cru y déceler...

La seconde constatation concerne l'aspect subjectif de ce schéma du pouvoir. Aussi bien en 1969 qu'en 1974, il ressort des propos tenus

(19) On renverra à ce propos à l'ouvrage fondamental de F. de BAECQUE, *Qui gouverne la France ?*, PUF, 1976, et à J. MASSOT, *La présidence de la République*, La Doc. fr., 1977.

(20) F. de BAECQUE, *op. cit.*, p. 119.

(21) Cf. le rapport présenté par B. TRICOT au Colloque organisé par l'Institut Charles-de-Gaulle les 26 et 27 mai 1978, et A. DELION, *AJDA*, 1975, p. 268.

(22) Cf. E. BURIN DES ROZIERS, in *De Gaulle et le service de l'Etat*, Plon, 1977, p. 363-364. Le relevé des directives publiées figure dans la « Chronique constitutionnelle française » de cette *Revue* depuis 1977.

qu'en arrivant à l'Elysée le nouveau chef de l'Etat se préoccupe de régulariser les initiatives de ses collaborateurs et notamment de prévenir leur immixtion dans la gestion des services, comme on déplorait que cela se pratiquât sous le prédécesseur... L'accord passé entre G. Pompidou et J. Chaban-Delmas prévoyait ainsi qu'il serait mis fin aux interventions directes du secrétaire général de la présidence auprès des ministres, que les affaires passeraient désormais par le Premier ministre et que les fonctionnaires perdraient l'habitude d'aller chercher leurs consignes à l'Elysée. En fait, la présidence n'a pas tardé à reprendre sa place, court-circuitant non seulement le Premier ministre mais les ministres eux-mêmes en s'adressant aux directeurs des administrations.

Il semble qu'un scénario analogue se soit reproduit en 1974. Matignon devait assurer la gestion des dossiers et pour décourager la tentation du secrétariat général d'interférer à ce niveau, M. Giscard d'Estaing a délibérément réduit le nombre des chargés de mission : ne pouvant plus se spécialiser dans les affaires d'un ministère, ils devaient être contraints de se limiter à leur tâche d'information sans se substituer aux responsables des services. C'est ainsi qu'à la fin de la présidence de G. Pompidou, le secrétariat général comptait 26 collaborateurs dont 9 conseillers techniques et 12 chargés de mission ; à l'arrivée de M. Giscard d'Estaing, on dénombrait 17 membres, dont 9 conseillers techniques et seulement 2 chargés de mission. La tendance à l'expansion s'est cependant manifestée au fil des ans, et le secrétariat général atteignait, à la fin de 1978, 23 collaborateurs dont 12 conseillers techniques et 5 chargés de mission, l'innovation qualitative la plus marquante tenant à la place plus importante des collaborateurs chargés des questions politiques (23) et des affaires de communication et d'opinion.

S'il est en effet une régularité dans la pratique, c'est le dynamisme de la présidence inhérent à ce que M. Léo Hamon avait appelé sa fonction de *suppléance* : selon des modalités particulières à chaque conjoncture, l'appareil présidentiel est irrésistiblement amené à se saisir des affaires dans la mesure où elles ne sont pas traitées sans son intervention décisive. La concentration des efforts du Premier ministre sur les questions économiques et l'absence d'une formation majoritaire gérant les questions politiques expliquent certaines des

(23) Notamment MM. J. Serisé et J. Riolacci, avec le titre de chargés de mission auprès du Président de la République (à ne pas confondre avec les chargés de mission au secrétariat général, qui occupent une position hiérarchiquement inférieure aux conseillers techniques). M. P. Juillet occupait la même fonction avant 1974.

caractéristiques actuelles, comme jadis l'affaire algérienne et naguère la politique d'industrialisation. Il s'agit de variations autour d'un thème permanent plus que de véritables innovations.

II. — *Le contrôle du pouvoir*

Le pouvoir demeure donc, pour l'essentiel, ce qu'il était avant 1974 mais cet aspect capital ne rend pas compte de l'ensemble du régime dont il faut maintenant considérer la régulation, sous l'angle des principes comme du point de vue des pratiques qui en sont les prolongements quotidiens.

Les principes

A ce niveau élevé où les innovations sont rares, deux changements importants sont cependant intervenus, l'un concernant la portée des décisions populaires, c'est-à-dire la démocratie, l'autre la supériorité de la Constitution, c'est-à-dire le droit.

Depuis que des esprits zélés mais imprudents avaient évoqué une éventuelle application de l'article 16 en cas de victoire de l'opposition aux élections législatives de 1967, la question de l'*alternance* faisait planer une incertitude et révélait une insécurité qui n'avaient jamais été exorcisées (24). L'équivoque des propos paraissait mettre en cause la légitimité d'une option contraire à la politique présidentielle : au-delà des conséquences d'un tel choix sur le fonctionnement des institutions, c'était donc bien une affaire de principe.

En affirmant le 27 janvier 1978 à Verdun-sur-le-Doubs aux Français : « Vous pouvez choisir l'application du Programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'y opposer... », le chef de l'Etat a levé cette hypothèque. Il constatait ainsi qu'une décision populaire claire était incontestable, encore que cette prise de position, capitale sur le plan des principes, s'inscrivît dans la continuité de pratiques ambiguës. Le Président de la République proclamait en effet qu'il n'était pas « l'agent électoral de quelque parti que ce soit », mais il n'en appelait pas moins ses auditeurs au « bon choix » et, comme ses prédécesseurs, il intervint à la veille du scrutin après la clôture de la campagne officielle (25). On retrouve ici l'ambivalence de la fonction présiden-

(24) V. *Pouvoirs*, 1977, *1*, « L'alternance », et notre article, Alternance et troisième tour : les intermittences de la Constitution, *RDP*, 1976, p. 1027.

(25) V. « Chronique constitutionnelle française », cette *Revue*, 1978, n° 6, p. 209.

tielle : « arbitre et responsable », il ne s'engage pas directement mais il met les électeurs en garde. La contradiction, qui choque les adversaires et laisse quelques partisans perplexes, ne paraît pas gêner l'opinion.

Un autre changement important du point de vue de la démocratie a été apporté par la loi du 5 juillet 1974 abaissant à 18 ans l'âge de la majorité. En prenant cette initiative au lendemain d'une élection où les jeunes avaient voté en majorité pour son concurrent, le chef de l'Etat élargissait la participation populaire à une catégorie démographique qui ne lui était pas *a priori* favorable (26) et son geste se présente un peu comme l'antithèse du refus persistant du suffrage féminin dont la IIIe République redoutait l'effet déstabilisateur. En revanche, la loi du 19 juillet 1977 sur le vote des Français de l'étranger s'est révélée un instrument de récupération et de manipulation des suffrages, rappelant fâcheusement le rôle joué naguère par les DOM-TOM, qui entache ce bilan (27).

Le respect de la Constitution par le législateur a été étendu aux dispositions du Préambule par la célèbre décision du Conseil constitutionnel du 17 juillet 1971 sur la liberté d'association, qui traduisait la métamorphose d'une institution, longtemps considérée comme un auxiliaire de l'exécutif, en gardien des libertés publiques (28). La transformation n'était cependant qu'esquissée dans la mesure où les autorités habilitées à saisir le Conseil avaient toutes les raisons de s'en abstenir par solidarité majoritaire ; seul le président du Sénat, « procureur agissant dans l'intérêt des droits et libertés » (29) apportait un tempérament à cette hégémonie (on lui doit d'ailleurs la décision de 1971). Pour que l'innovation prît toute son ampleur, il fallait que la minorité, directement intéressée, pût déclencher le contrôle : cette réforme fondamentale fut réalisée par la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 qui ouvrait à 60 députés ou 60 sénateurs le droit de saisir le Conseil.

(26) *Sondages*, 1974, *1* et *2*, p. 54 : 58 % d'intentions de vote pour M. Mitterrand chez les 21-34 ans, v. Pierre VIANSSON-PONTÉ, Un rajeunissement considérable, et également BLG, Les jeunes dans le tumulte électoral, Les élections législatives de mars 1978, *Le Monde*, Dossiers et Doc., mars 1978, p. 53-55.

(27) V. la « Chronique constitutionnelle », cette *Revue*, n° 5, p. 182 ; n° 6, p. 202 ; n° 7, p. 167. Dans cet ordre d'idée, il faut signaler aussi la loi organique du 31 janvier 1976 modifiée par celle du 21 juillet 1977, la loi constitutionnelle du 18 juin 1976 et la loi organique du 18 juin 1976, v. J. GICQUEL et P. AVRIL, Les modifications relatives à l'élection du Président de la République, *RDP*, 1976, p. 1263 ; ainsi que la loi du 19 juillet 1977 sur les sondages.

(28) V. L. FAVOREU et L. PHILIP, *Le Conseil constitutionnel*, PUF, 1978, et L. FAVOREU, *RDP*, 1978, p. 801.

(29) F. LUCHAIRE, *Mélanges Waline*, LGDJ, 1974, p. 563.

Accueillie avec un mépris qui se révéla une méprise, la prétendue « réformette » ne devait pas tarder à révéler sa portée puisque le contrôle de conformité à la Constitution de l'article 61, alinéa 2 avait donné lieu à 9 saisines en quinze ans alors qu'on en compte 31 depuis la révision de 1974 jusqu'au 31 décembre 1978, dont 28 en vertu de cette révision. Sur les 27 décisions rendues au fond après saisine parlementaire, le Conseil constitutionnel a prononcé 7 déclarations de non-conformité des dispositions contestées (30). De surcroît la nouvelle procédure comporte des incidences qui vont au-delà de ces décisions, si importantes soient-elles, car elle a assaini les comportements : le Gouvernement et sa majorité ne peuvent plus manifester la même désinvolture à l'égard des objections de la minorité invoquant des textes de valeur constitutionnelle dès lors que celle-ci dispose du recours de l'article 61 ; de même les services sont tenus à davantage de rigueur pour prévenir d'éventuelles saisines (31). C'est donc une modification profonde dans le sens du respect du droit qui a été opérée (32).

Les pratiques

La révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 avait été présentée par le chef de l'Etat comme un élément d'un statut de l'opposition, mais la seconde application de la nouvelle procédure de saisine fut le fait de députés de la majorité hostiles à la loi sur l'interruption de grossesse... L'exemple démontre que le problème du contrôle du pouvoir concerne à la fois la situation de l'opposition et le Parlement dans son ensemble.

L'opposition se trouvait moralement exclue du régime pour avoir refusé allégeance à son fondateur : depuis l'affrontement de l'automne 1962, la Ve République s'identifiait à un parti, et si les compétitions électorales s'y déroulaient à peu près régulièrement, la légitimité des opposants n'en était pas moins contestée. Sensible au

(30) 30-12-1974 : loi de finances ; 23-7-1975 : juge unique ; 28-12-1976 : loi de finances ; 12-1-1977 : visite des véhicules ; 18-1-1978 : enseignement privé agricole ; 27-7-1978 : enseignement professionnel agricole ; 17-1-1979 : conseils de prud'hommes.

(31) Le Gouvernement et la Direction du Budget ont eu une très grande liberté « qui ne les a guère incités à respecter les textes » observe P. LALUMIÈRE à ce propos (*AJDA*, 1975, p. 359).

(32) Du droit constitutionnel faut-il préciser, car le malaise provoqué par des décisions comme le non-lieu rendu dans l'affaire des « plombiers » du *Canard enchaîné* révèle les survivances de « l'Etat de police » et démontre le chemin à parcourir pour atteindre « l'Etat de droit » évoqué par le Président de la République le 8 novembre 1977.

niveau des principes (v. ci-dessus la question de l'alternance), cet ostracisme se manifestait dans les attitudes et les comportements. La campagne présidentielle de 1965 en avait fourni une illustration anecdotique mais révélatrice lorsque le général de Gaulle, interrogé à la télévision sur M. Mitterrand, désigna ainsi son concurrent : « Le personnage que vous citez... » (33). Autre exemple significatif, celui de la conférence de presse du 21 septembre 1972 où G. Pompidou s'en prit en termes polémiques au premier secrétaire du PS en rappelant qu'il avait fait partie de 11 Gouvernements sous la IVe République ; ayant voté (avec les communistes soulignait-on...) contre la Constitution, il se voyait dénier le droit d'en invoquer le respect. On pourrait multiplier les exemples ; tolérée, l'opposition n'était pas considérée comme une expression légitime et respectable de l'opinion nationale.

Le changement est à cet égard sensible et on en retiendra deux témoignages. D'une part, le chef de l'Etat, qui avait tenu, après son élection, à saluer son concurrent malheureux (34), annonça dans son message au Parlement du 30 mai 1974 qu'il avait l'intention d'informer « les dirigeants de l'opposition des éléments qui déterminent certaines grandes décisions nationales ». Il le confirma dans sa conférence de presse du 24 octobre suivant, et on sait l'espèce de marivaudage auquel donna lieu l'invitation avant qu'elle ne soit finalement acceptée... après les élections de mars 1978 (35).

D'autre part, le changement n'est pas moins notable en ce qui concerne l'information. Pour l'apprécier, il faut se souvenir, par exemple, du saisissement que provoqua, à la faveur de l'élection présidentielle de 1965, l'apparition des représentants de l'opposition sur les écrans d'une télévision dont ils avaient été exclus (36), ou de l'engagement solennel de libéraliser l'information pris par G. Pompidou en 1969 afin d'obtenir le ralliement du CDP. Cette libéralisation éphémère fut d'ailleurs jugée insupportable par l'UDR et

(33) Le 15 décembre 1965, La Documentation française, *NED*, n° 3283, p. 67.

(34) *Le Monde*, 28 mai 1974.

(35) M. Marchais qui avait accepté le principe d'une rencontre le 23 août 1974 se ravisa au lendemain de la conférence de presse du 24 octobre, surprenant d'ailleurs M. Mitterrand, qui parut ne pas souhaiter se désolidariser de son partenaire (*Le Monde*, 30 octobre 1974). Diverses polémiques ajournèrent les rencontres jusqu'à ce que M. Robert Fabre fût, à sa demande, reçu à l'Elysée le 30 septembre 1975. Après les élections, M. Mitterrand se rendit à l'invitation présidentielle le 28 mars 1978, MM. Marchais et Fabre le 30, et une nouvelle rencontre avec les dirigeants de l'opposition eut lieu le 5 juillet 1978 à la veille du sommet de Bonn.

(36) C'était l'époque où M. Peyrefitte justifiait la partialité de l'ORTF en invoquant la nécessité d'une compensation : « Dans certaines régions de France, l'opposition dispose d'un monopole quasi absolu de la presse écrite en sa faveur... La télévision peut jouer dans ces régions le rôle d'équilibrant », AN, 1965, p. 1059, cit. par G. DUPUIS et J. RAUX, *L'ORTF*, A. Colin, 1970, p. 7. V. aussi *Le mal français*, p. 69.

prépara la disgrâce de M. Chaban-Delmas. Doit-on mentionner, épreuve contraire, le piteuse retraite de la « Commission de surveillance » qui devait dresser l'inventaire des manquements à l'impartialité (37) ? Si la première expérience du *droit de réponse* institué en septembre 1978, qui permet à l'opposition de répliquer à une déclaration du Gouvernement à la télévision, n'a pas été des plus concluantes, la faute en incombe aux intéressés (38) ; elle ne s'en inscrit pas moins dans un mouvement de réintégration de cette opposition dans le fonctionnement quotidien du régime qui constitue l'un des traits notables du nouveau septennat.

Ce que le Président de la République appelle *décrispation* désigne des pratiques correspondant à une vie politique débarrassée des réflexes de « guerre civile » (symbolique !) qui la caractérisaient. Mais le paradoxe voulait qu'il l'entreprît au moment où la bipolarisation parvenait à son degré extrême et où l'opposition longtemps humiliée relevait la tête parce qu'elle se découvrait aussi forte que la majorité. Elle pouvait donc penser que le changement d'attitude tenait « objectivement » au changement des circonstances et qu'il n'était au mieux que la conséquence du nouveau rapport des forces qui contraignait M. Giscard d'Estaing à la prudence parce que, ne disposant plus des réserves du centrisme d'opposition déjà jetées dans la bataille en mai 1974, il se trouvait le dos au mur. Au pire, la décrispation pouvait recouvrir une manœuvre visant à démobiliser la gauche unie alors qu'elle approchait du but, à la diviser aussi en attirant les moins résolus dans une semi-complicité qui préparerait les reclassements rêvés par le chef de l'Etat. L'aile dure de sa propre majorité l'en suspectant, il est compréhensible que l'aile dure de l'opposition conçût la même méfiance. Notre propos ne concerne que l'aspect institutionnel et on ne s'étendra pas sur ce point, sinon pour observer que la rigueur de la bipolarisation a provoqué une réaction compensatrice du côté du pouvoir. Tout simplement peut-être parce que le chef de l'Etat doit être perçu comme le Président de tous les Français pour exercer sa fonction (39).

Du côté du Parlement aussi, l'innovation se combine avec les nouveaux rapports de force pour composer un fonctionnement plus

(37) Le comité de liaison réunissant les trois partis signataires du Programme commun décida, le 19 juin 1975, de créer un « Comité pour le respect du droit à l'information radiotélévisée » placé sous la présidence de Mme Edmonde Charles-Roux (*Le Monde*, 20 juin 1975). Le rapport ne fut jamais publié...

(38) « Chronique constitutionnelle », cette *Revue*, n° 7, p. 177 et n° 8, p. 202.

(39) Cf. G. VEDEL, *Commentaire*, n° 3, art. cit.

flexible qui intéresse autant la majorité que l'opposition. La ligne de démarcation entre elles est plus rigoureuse que jamais, mais la pratique a été assouplie.

En premier lieu, la recherche de la concertation plutôt que le maniement des instruments de contrainte qu'avait inaugurée M. Chaban-Delmas en 1969 s'est poursuivie. L'usage de vote bloqué, par exemple, demeure exceptionnel, et la demande de scrutins sur la politique du Gouvernement en vertu de l'article 49, alinéa 1er se confirme. Mais la plus grande autonomie de la majorité, sensible à la fin du mandat de G. Pompidou, s'est naturellement accusée avec les réticences du RPR. Elle s'est traduite diversement : la loi sur l'avortement a réuni une « majorité d'idée » en faveur du projet présidentiel, tandis que des conjonctions insolites, qui évoquent des souvenirs anciens, se sont produites entre le RPR et le PCF sur l'harmonisation de la TVA et le financement des élections européennes en décembre 1978. Un certain imprévu existe donc au Palais-Bourbon. Le relâchement de la disciplinc majoritaire a conduit le Gouvernement à recourir à deux reprises à l'article 49, alinéa 3, le 14 octobre 1976 sur la loi de finances rectificativc (Plan Barre) et le 15 juin 1977 sur l'élection au suffrage universel de l'Assemblée européenne. Cette disposition, qui fait considérer un texte comme adopté si une motion de censure n'a pas été déposée et votée, n'avait pas été appliquée depuis qu'en mai 1967 G. Pompidou l'avait utilisée pour neutraliser les velléités d'indépendance giscardiennes : simple retour des choses... (40).

Si les procédures du parlementarisme rationalisé retrouvent ainsi quelque effet, la réanimation des virtualités de 1958 s'est traduite, de manière cette fois nouvelle, avec la consécration du rôle du Sénat par l'application inédite du dernier alinéa de l'article 49 qui permet au Premier ministre de demander au Luxembourg l'approbation d'une déclaration. Il l'a fait le 10 juin 1975, le 30 mars 1977 et surtout le 11 mai 1978 où, comme s'en félicita M. Poher, la déelaration de politique générale du Gouvernement lors de sa constitution était soumise pour la première fois à l'approbation des deux assemblées. Ainsi que l'observe Jean Gicquel (41), le Sénat retrouve la fonction de soutien du Gouvernement et du chef de l'Etat que les auteurs de la Constitution de 1958 avaient imaginée comme contrepoids à

(40) Comme l'observe Olivier DUHAMEL des réticences du RPR, « elles reproduisent, en négatif à peine plus contrasté, l'autonomie que les giscardiens se plaisaient à conquérir face aux présidents gaullistes », Les conséquences des élections de mars 1978, *Encyclopedia universalis*, 1979.

(41) A. HAURIOU, J. GICQUEL et P. GÉLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 6e éd. ; mise à jour 1978, p. 93.

l'Assemblée nationale. Le refus du Sénat d'inscrire à son ordre du jour, en décembre 1978, la proposition précitée sur le financement des élections européennes, bloquant ainsi une initiative des députés, confirme cette analyse. Inversement, le « dernier mot » de l'Assemblée n'a joué que deux fois depuis 1974 (42).

Enfin les dispositions, pourtant prudentes, sur les commissions d'enquête et de contrôle qui avaient été longtemps tenues sous le boisseau en dépit des initiatives sénatoriales, ont été appliquées et améliorées. Sur les 9 commissions d'enquête constituées à l'Assemblée nationale, 8 l'ont été depuis le mois de juin 1974 et la loi du 19 juillet 1977 a assoupli leur fonctionnement et renforcé leurs pouvoirs (43).

En second lieu, la distinction entre la majorité et l'opposition s'est accusée mais en même temps elle se traduit par des pratiques mieux équilibrées. La principale innovation a été apportée par l'institution coutumière des *questions au Gouvernement* du mercredi, définies par le message présidentiel du 30 mai 1974, qui repose sur un *partage égal* du temps imparti entre les groupes de la majorité et ceux de l'opposition. Elle étend donc au fonctionnement de l'Assemblée, qui l'ignorait jusque-là, la répartition égalitaire du temps d'antenne pour les campagnes électorales décidée par la loi du 29 décembre 1966. En outre, elle apporte une solution aux défauts les plus sensibles du système des questions, plusieurs fois mais vainement réformé, en permettant à l'Assemblée de se faire l'écho immédiat de l'actualité et d'entendre les réponses du Gouvernement présent au complet (44).

Pour le reste, la situation de l'opposition s'est affirmée dans la vie de l'Assemblée, mais l'évolution remonte ici aux élections de 1973 qui avaient instauré un rapport des forces moins déséquilibré. G. Pompidou y avait fait allusion dans son message du 3 avril 1973 au Parlement où « le poids accru » de la minorité devait lui permettre de « collaborer efficacement au travail parlementaire ». Le chef de l'Etat, qui évoquait alors la composition et la répartition des tâches au sein des commissions, ne fut pas tout à fait entendu : en 1973 comme en 1974 et en 1978, les réticences du groupe gaulliste n'ont

(42) Le 20 décembre 1976 à propos de la visite des véhicules, que le Conseil constitutionnel devait d'ailleurs déclarer non conforme aux principes fondamentaux garantis par les lois de la République, et le 1er juillet 1978 sur l'application des peines.

(43) « Chronique constitutionnelle », cette *Revue*, n° 3, p. 165. La pratique des commissions de contrôle sur le fonctionnement d'un service public avait cependant connu plusieurs applications antérieures à 1974.

(44) M. AMELLER, L'heure des questions au Palais-Bourbon, *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 356.

pas permis une distribution proportionnelle des présidences (45), mais la participation à l'activité législative s'est améliorée comme en témoigne, par exemple, l'affectation des rapports budgétaires puisque l'opposition de gauche en a obtenu 14 en 1973, 18 en 1974 et 21 (sur 55) en 1978.

Il n'a pas été question, dans cet essai de bilan, des tensions que l'évolution des partis exerce sur le *système majoritaire*, bien que celui-ci soit incontestablement l'un des éléments essentiels de la Ve République. La raison en est qu'il s'agit de phénomènes qui sont pour partie extérieurs et pour partie dépendants.

Ils sont extérieurs dans la mesure où le mouvement de la gauche qui a démarré à Epinay en 1971 s'inscrit dans la confrontation du socialisme et du communisme français et obéit à une logique antérieure à celle des institutions de la Ve République ; il demeure pour cette raison en marge. Le rendez-vous qu'il avait pris en mars 1978 semblait annoncer une rencontre entre les deux démarches, mais il a été manqué.

Au contraire, la majorité se présente comme une dépendance des institutions. L'exigence fonctionnelle qu'elle exprime a été révélée le 4 octobre 1962 par le vote de la censure et elle a trouvé sa solution, lors des élections législatives de novembre, dans la retombée parlementaire des 61,7 % de oui au référendum du 28 octobre instituant la désignation populaire du chef de l'Etat. La majorité ne constitue pas une variable vraiment indépendante qui donnerait sa structure au régime. C'est l'inverse qui est vrai : le régime a fabriqué la majorité dont il avait besoin, et ses ressorts la recomposent lorsque, comme au printemps 1969, une configuration incompatible paraît se dessiner. Des phases de réalignement peuvent se produire, comme celle que l'on traverse depuis mai 1974, voire des ratés, comme cela a failli arriver en mars 1978, mais le retour au suffrage universel par le jeu combiné de l'élection présidentielle et de la dissolution oriente les comportements vers cette fabrication majoritaire. Dès lors, la majorité n'est pas la projection parlementaire d'une réalité structurée d'abord par les partis, comme en Grande-Bretagne ou en République fédérale : même si ces analogies peuvent être légitimement invoquées pour interpréter la modernisation politique réalisée par les transformations survenues depuis 1962 (46), il existe une différence spécifique

(45) *Le Monde*, 6 avril 1978.

(46) V. J. CHARLOT, La Ve République : une mutation politique, *Pouvoirs*, 1978, n° 4, p. 111.

tenant à ce que l'électorat majoritaire n'est pas celui d'un parti mais, pour parler comme M. Giscard d'Estaing, d'un « ensemble ». Les partis y apportent leur contribution, dont l'importance relative dépend certes de leur force intrinsèque et de leur implantation, mais aussi des effets du scrutin majoritaire à deux tours, et surtout, on l'a vu en novembre 1962 au profit de l'UNR et en mars 1978 pour l'UDF, de leur signification par rapport à cet ensemble. Bref, la majorité n'est pas une donnée sociologique ou culturelle, c'est un construit institutionnel.

CONFÉRENCES DE PRESSE

Depuis son élection, M. Giscard d'Estaing a tenu 8 conférences de presse :

— 25 juillet 1974
— 24 octobre 1974
— 21 mai 1975
— 22 avril 1976
— 17 janvier 1977
— 14 juin 1978
— 21 novembre 1978
— 15 février 1979

A titre de comparaison, le général de Gaulle avait tenu 17 conférences de presse entre le 25 mars 1959 et le 9 septembre 1968, soit deux par an sauf en 1960, 1962 et 1968 (une seule). Quant à G. Pompidou, il en a tenu 9 entre le 10 juillet 1969 et le 27 septembre 1973, soit deux par an sauf en 1970 (une seule).

ALLOCUTIONS TÉLÉVISÉES

La fréquence des allocutions télévisées du chef de l'Etat a suivi une courbe déclinante : 7 de mai à novembre 1974, 7 en 1975, 3 en 1976, 3 en 1977 et 2 en 1978 (non comprises les allocutions traditionnelles de fin d'année). Il faut cependant tenir compte des *discours* retransmis à la télévision : Ploërmel, Carpentras et Vassy en 1977, par exemple, et Verdun-sur-le-Doubs en 1978, et des *interviews* télévisées dont certaines politiquement très importantes comme celles du 25 août 1976 après la démission de M. Chirac ou du 29 avril 1977 après l'approhation du programme gouvernemental. Ce dernier procédé était exceptionnel au temps du général de Gaulle (en 1965 pour l'élection présidentielle et en 1969 pour le référendum) comme de celui de G. Pompidou, encore qu'il y ait eu plus fréquemment recours à la fin de son mandat.