

JACQUES CADART, BERNARD CHANTEBOUT
MICHEL MIAILLE, JEAN WALINE

Le régime a-t-il changé?

Une confrontation des points de vue sur l'évolution du régime depuis 1974 nous a paru féconde. Quatre constitutionnalistes répondent donc à la même question : le régime a-t-il changé depuis 1974 ?

Jacques CADART. — L'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, le 19 mai 1974, a sensiblement modifié le régime politique français de la V^e République. « Le changement » a été réel, voulu et inévitable. Depuis lors la Constitution de 1958 est pleinement appliquée, pour la première fois, parce que le régime parlementaire dualiste inscrit dans les textes (principalement dans les art. 20, 12 et 19 de la Constitution) est complètement établi. Le régime trouve enfin l'équilibre voulu par les constituants car de Gaulle n'a pas rédigé seul la loi fondamentale des Français : il l'a faite avec presque tous les partis (c'est-à-dire avec son Gouvernement formé le 1^{er} juin 1958 dont le soutien lui reste indispensable jusqu'à la mise en place des institutions nouvelles, Gouvernement où presque toutes les formations politiques participaient, à l'exception du PC et des poujadistes qui en étaient exclus et des radicaux « mendésistes » qui s'en étaient eux-mêmes exclus).

Depuis 1974 le contraste est considérable après « la monocratie plébiscitaire », selon l'expression de Marcel Prélot, du premier Président de la V^e République, régime en tout cas très fortement déséquilibré, avant comme après 1962 ou 1968, et après la présidence de Georges Pompidou fondée sur l'écrasante majorité gaulliste élue en juin 1968 et la soumission au chef de l'Etat qui en résulta pour le Gouvernement jusqu'en 1973 et même après, chaque fois que le

Président voulut imposer ses décisions : la majorité parlementaire diminuée mais substantielle réélue en 1973 conduisit Georges Pompidou malade mais emporté par la vitesse acquise, et sans doute trop fatigué pour diminuer la ligne antérieure, à dominer le Gouvernement, malgré quelques légères concessions quant au programme gouvernemental, accordées à la majorité parlementaire moins homogène.

L'établissement de l'équilibre du régime résulte de deux facteurs qui se conjuguent et qui semblent durables : le Président et le Gouvernement ne disposent plus et ne disposeront plus, semble-t-il, d'une majorité docile ou soumise quelle que soit cette majorité et par suite Président et Gouvernement devront composer demain comme hier ; le Parlement s'est renforcé de manière sans doute irréversible.

La nécessaire collaboration du Président et du Gouvernement

Le Président est conduit à composer avec le Gouvernement depuis le 19 mai 1974 parce que la majorité parlementaire et par suite le Gouvernement sont désormais constitués de trois forces dont deux au moins ne sont pas soumises au chef de l'Etat, et plus encore depuis la démission de M. Jacques Chirac de ses fonctions de Premier ministre en août 1976. Il en est toujours ainsi même après les élections législatives des 12 et 19 mars 1978 qui ont fait croître les deux forces les plus favorables au Président et qui ont permis la création de l'UDF, confédération cohérente soutenant le chef de l'Etat mais dont les divergences internes ne doivent pas être minimisées. L'indiscipline et les exigences croissantes du RPR depuis la fin de 1976 renforcent les pressions parlementaires exercées sur le Gouvernement et sur l'Elysée.

Le Président ne peut ignorer les divergences de ces forces conjuguées ; il ne peut pas non plus choisir un Premier ministre docile à moins de diriger lui-même le combat politique quotidien de plus en plus ardent. L'ère est révolue des chefs d'état-major et des états-majors pleinement soumis au Président chaque fois qu'il évoquait les affaires de 1959 à 1969. Le RPR serait-il remplacé dans la majorité par des socialistes que la même situation se perpétuerait sans doute encore plus accentuée. Même une victoire électorale écrasante de l'UDF n'apporterait pas au Président une majorité docile. Une réforme électorale fondée sur la représentation proportionnelle aggraverait encore ces perspectives. La RP de listes établie pour les élections européennes du 10 juin prochain a déjà rétabli les conséquences classiques de ce mode de scrutin : divisions accentuées entre les partis et d'abord entre les partis les plus proches dont aucun n'a besoin des autres, disparition de toute solidarité majoritaire et donc de toute majorité cohérente, renforcement des opinions extrêmes et des forces

extrémistes puissamment aidées et favorisées, domination autoritaire des états-majors et des principaux leaders sur les partis et sur les listes, en un mot « le retour des guerres de religion politiques » (dénoncées par Jean Lecanuet le 18-2-1979, il est vrai sans référence à la RP chère au CDS : discours de clôture du Premier Congrès national de l'UDF). Que serait-ce si la RP (l'allemande qui est une RP authentique n'y changerait rien) était utilisée pour les législatives et si par suite le droit de dissolution devenait inefficace pour provoquer la crainte des défaites électorales chez les élus et pour permettre au peuple de vouloir et de faire les majorités ?

Aucune hypothèse ne peut au total permettre au Président d'espérer une majorité docile. Le Gouvernement et le Premier ministre, contraints de compter avec la majorité parlementaire divisée, obligent le Président à compter avec eux. Le Gouvernement constitué de représentants des partis (le chef de l'Etat l'a encore rappelé dans sa réunion de presse du 15 février dernier) conduit le Président et le Premier ministre, qui ne peuvent les choisir tous, à composer avec les ministres.

Certes le prestige présidentiel a-t-il été considérablement renforcé par la victoire électorale de 1978 et par ses succès de politique étrangère de 1977 à 1979 (interventions armées au Zaïre, au Liban, en Mauritanie, coopération Nord-Sud, liens renforcés avec l'Afrique, réunion de la Guadeloupe les 5 et 6 janvier dernier, etc.). Mais l'accroissement de la puissance présidentielle, évidente au printemps de 1978, a été depuis lors largement neutralisée par les divisions croissantes de la majorité : le dualisme gouvernemental effectif, établi en mai 1974, a été maintenu à peu près constamment depuis lors malgré quelques oscillations temporaires. Le renforcement réel du pouvoir présidentiel ne doit pas être surestimé en dehors de la prépondérance du chef de l'Etat en politique étrangère où il n'agit pourtant pas seul. Le soin mis par le Président et le Premier ministre à souligner l'importance des directives présidentielles jusque dans les lettres publiques que le premier adresse au second, lui indiquant les orientations politiques désirables en des matières variées et précises, ne doit pas être surévalué : n'ont-ils pas rédigé ensemble la définition de ces directives dont le contenu doit rencontrer l'assentiment gouvernemental et l'accord du Parlement dont le rôle se renforce ?

Le renforcement des pouvoirs du Parlement

Les pouvoirs du Parlement ont été amplifiés de manière sensible depuis mai 1974, progressivement mais sans cesse.

Ils l'ont été d'abord par la volonté du Président de la République

dont la formation politique reçue de sa famille a d'abord été parlementaire et inspirée des traditions britanniques. Le Président veut renforcer le Parlement. Il y est parvenu. Il veut aller plus loin. Il sait que ce renforcement est nécessaire et qu'une fois accompli il ne sera pas réversible. Telle est sa volonté déclarée et affirmée : il veut rétablir définitivement l'équilibre des institutions politiques éclipsé par ses prédécesseurs et en sens inverse par les deux régimes politiques antérieurs. Il veut ainsi assurer la durée du régime encore fragile. Mais combien plus l'était-il en 1974 ?

Le Président a fortement contribué à rétablir cet équilibre en réalisant plusieurs réformes institutionnelles importantes et en préparant d'autres révisions, avec l'aide de ceux qui ont déterminé son succès en 1974 et en 1978. Ainsi a-t-il d'abord renoncé à toute violation ou interprétation excessive des dispositions constitutionnelles ; Georges Pompidou avait déjà pris cette voie. Le 8 novembre 1977, le chef de l'Etat a porté au plus haut cette règle de conduite en affirmant devant le Conseil constitutionnel que la Constitution ne pouvait en aucun cas être révisée sans respecter les règles de l'article 89 de celle-ci, rejetant ainsi définitivement la procédure de l'article 11. Il veut ainsi asseoir solidement le régime sur la Constitution dont il se proclame le défenseur.

Dès mai 1974, avec le Gouvernement et le président de l'Assemblée nationale il a institué en France un système de « questions au Gouvernement » impromptues, chaque semaine répétées. Cette procédure réalisée sans aucun texte semble encore plus perfectionnée que les procédures britanniques : étonnant résultat. Il a établi avec le Gouvernement et fait voter par le Parlement et le Congrès la révision de 1974 donnant à toutes les oppositions, même à celles que peut sécréter la majorité, le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel. Cette saisine de la haute juridiction par 60 députés ou 60 sénateurs a considérablement renforcé l'action des parlementaires. Il n'a pas encore réussi, depuis 1974, à faire adopter la révision permettant aux parlementaires appelés au Gouvernement mais ayant cessé de lui appartenir, de récupérer leurs sièges, révision qui renforcera la participation du Parlement au Gouvernement et la liberté d'action des ministres très pris dans les Chambres. Il y parviendra sans doute un jour, restaurant ainsi un peu plus les règles du régime parlementaire classique. Le Gouvernement a amplifié l'évolution qui a conduit au renforcement des compétences législatives du Parlement grâce à l'augmentation du nombre et de l'étendue des lois votées même si celles-ci ne portent pas sur le domaine législatif, grâce aussi à l'extension de ce dernier considérablement renforcé par la jurisprudence

constructive du Conseil constitutionnel. Le rôle de la très haute juridiction s'est simultanément accru de manière importante notamment quant aux rapports entre les Pouvoirs publics, perfectionnant et consolidant le régime politique. La diminution de la cohésion de la majorité depuis l'été 1976 et de l'opposition depuis la rupture de l'union de la gauche le 22 septembre 1977 ont enfin contribué à renforcer les pouvoirs du Parlement.

La convergence de ces transformations presque toutes réalisées depuis mai 1974 (sauf l'avant-dernière, l'accroissement du rôle législatif du Parlement, engagée un peu plus tôt mais sensiblement amplifiée depuis lors) ne peut guère permettre un retour en arrière. L'équilibre du régime qui en résulte donne aux institutions beaucoup plus d'efficacité pour affronter les crises. Le renversement de la majorité parlementaire en 1978 aurait sans doute été absorbé par le système sans difficultés insurmontables : le régime et sa logique eussent détruit l'union de la gauche après les élections si cette alliance n'avait pas effectivement disparu avant le scrutin. Cela aussi eût été le fruit du rééquilibrage du régime. Celui-ci n'est plus désormais construit comme un instrument de combat manichéen mais comme un système capable de former des majorités nationales certes fluctuantes et se recouvrant partiellement, mais capables de résoudre les crises politiques comme les crises sociales et économiques avant que n'explose la fureur populaire, capables de prévenir les explosions et d'éviter de nouveaux mai 1968.

Cette transformation est le résultat de toutes celles qu'on vient de décrire. Elle est sans doute beaucoup plus profonde qu'elle ne paraît. Elle a été presque entièrement réalisée depuis le 19 mai 1974. Elle a bâti et porté à maturité un régime parlementaire dualiste républicain, une monarchie parlementaire républicaine avons-nous écrit ailleurs, autrement dit une République présidentielle et parlementaire, un « présidentialisme » parlementaire peut-on dire également en reprenant le nom préféré du Président Valéry Giscard d'Estaing depuis 1974 (malgré sa saveur latino-américaine si étrangère à notre système politique), en le complétant de son inséparable seconde nature, le parlementarisme issu de toute la légitimité constitutionnelle française depuis 1814. Le Président et le Gouvernement dirigé par le Premier ministre ne peuvent être isolés dans ce régime : rien n'est possible sans le Président qui est le moteur et l'inspirateur principal mais le Président ne peut rien sans le Gouvernement et sans le chef de celui-ci lequel est de la même manière inséparable de son équipe ministérielle.

Bernard CHANTEBOUT. — Dans le domaine de la liberté de l'information, de l'indépendance de la justice, du cantonnement des oligarchies technocratiques dans un rôle d'exécution, l'essentiel reste à faire pour que la France commence à ressembler à une démocratie. Pourtant, incontestablement, des progrès ont été accomplis dans cette voie depuis 1974. Ils concernent essentiellement le rôle du Parlement qu'une volonté délibérée de M. Giscard d'Estaing et une moindre docilité du groupe des députés gaullistes ont sorti de sa torpeur : la reconnaissance aux parlementaires du droit de saisir le Conseil constitutionnel, l'instauration, en marge du règlement de l'Assemblée, des questions au Gouvernement, la réforme du fonctionnement des commissions d'enquête, la restauration du contrôle budgétaire, l'accroissement des moyens matériels mis à la disposition des députés..., pour ne citer que les réformes les plus importantes, confèrent aujourd'hui aux assemblées des instruments réels d'investigation et une nouvelle audience dans l'opinion publique.

Certes, même si certains jours l'atmosphère dans l'hémicycle n'est pas sans évoquer celle de la III^e et de la IV^e République tout risque de retour au Gouvernement d'assemblée doit être écarté tant que resteront en vigueur les dispositions que M. Debré avait introduites dans la Constitution de 1958 en vue de « rationaliser » le parlementarisme et qui ont permis, par un ironique retour des choses, de faire adopter sans vote le principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Mais le régime a cessé d'être une monarchie plébiscitaire et tend, à partir de bases techniques très différentes, à se rapprocher du parlementarisme « à l'anglaise » : l'Exécutif choisi par le peuple peut obtenir des assemblées les moyens de sa politique, mais l'opposition a la possibilité d'assurer un contrôle effectif sur son action et d'en appeler à l'arbitrage populaire.

Evidemment reste posée, à lointaine échéance, la lancinante question : qu'arriverait-il si le peuple élisait une Assemblée nationale résolument hostile à la politique présidentielle ? Question sans réponse. Aussi n'est-ce pas dans ce qui précède que se situe le véritable changement du régime.

Le régime, en effet, ce ne sont pas seulement les institutions mais aussi et surtout les forces qui les animent et dont l'antagonisme, lorsqu'il est trop profond, ne peut que compromettre leur fonctionnement harmonieux. Et c'est ici que la mutation radicale est en train de s'opérer. Toute la stratégie électorale du général de Gaulle et de G. Pompidou tendait à la bipolarisation de l'opinion en vue de ne laisser à l'électeur de choix qu'entre la concentration forcenée du capital et le communisme totalitaire. L'avènement du nouveau

Président a marqué la rupture avec cette stratégie qui risquait de s'avérer dangereuse pour lui en période de crise économique et de chômage. M. Giscard d'Estaing a proclamé bien haut qu'il entendait gouverner « au centre » ; il s'est efforcé, non sans succès parfois, de s'y situer lui-même et de corriger par une politique de réformes qui ne sont pas toutes négligeables l'image d'homme de droite qui s'accroche à sa personne ; il a amené son propre parti à se fédérer — non sans problèmes — avec les anciennes formations centristes que quinze ans de dissensions intestines et d'exil intérieur avaient réduites à l'état de groupuscules. Avec le retour des communistes dans leur ghetto, cette orientation nouvelle du chef de l'Etat appelle les autres partis à reconsidérer leur stratégie. Mais le paradoxe de l'échiquier politique français, c'est que le roi y manœuvre beaucoup plus aisément et plus impunément que les autres pièces ; à l'exception du PC, les partis sont malhabiles à modifier la ligne politique sur laquelle, des années durant, ils se sont efforcés de mobiliser les masses. Pour le PS, l'union de la gauche a cessé d'être une stratégie, mais elle reste une mystique. Pour le RPR, se rallier au Gouvernement serait perdre son identité mais s'en dissocier serait perdre ses électeurs... La tentation de l'immobilisme est d'autant plus forte que les échéances sont lointaines et que l'équivoque du *statu quo* est pour eux le meilleur facteur d'unité. Une chose est sûre cependant, c'est qu'aucun des candidats auxquels on peut penser pour l'élection présidentielle de 1981 ne sera élu avec les seules voix dont il dispose aujourd'hui...

Michel MIAILLE. — La société française qui est en train de changer considérablement depuis plusieurs années, n'est pas une entité simple et homogène. Elle est un tout complexe de classes, de fractions et de couches sociales qui se situent différemment dans ce processus de changement. En effet, la tâche essentielle de « modernisation » du capitalisme qui signifie décolonisation, concentration du capital, ouverture européenne, a des effets sociaux importants : elle divise notamment profondément les classes dominantes.

Le gaullisme semblait en 1958 la seule solution en mesure de trancher le nœud gordien de fractions de classes incapables de sacrifier leurs intérêts à court terme pour un intérêt commun. D'où un régime bonapartiste, « au-dessus » des classes sociales, imposant autoritairement ses remèdes à une société en crise de croissance.

C'est par rapport à cette situation d'ensemble que nous pouvons juger d'éventuels changements après 1974. La tâche de « modernisation » du capitalisme français étant loin d'être terminée, la nécessité d'un pouvoir fort et autonome est toujours d'actualité. Mais, comment faire vivre un bonapartisme sans Bonaparte ?

La réponse à cette question peut, dans un premier temps, prendre argument de cette contradiction. Après de Gaulle, G. Pompidou et V. Giscard d'Estaing seraient les témoins et les acteurs du dépérissement du système bonapartiste inauguré en 1958. Déjà, la spectaculaire démission du général de Gaulle, à la suite de l'échec du référendum de 1969 pouvait être analysée comme le déchirement d'un consensus qui avait, pendant dix ans, lié des fractions de classes opposées sous l'autorité d'un « sauveur couronné ». La décolonisation achevée, la « modernisation » du capital mise en route, la recomposition sociale entamée permettaient de se passer de la solution autoritaire et de revenir à la logique des jeux de partis. Le Président ne pouvait d'ailleurs plus revendiquer une stature historique et se voyait bien forcé d'apparaître, sinon comme l'homme d'un parti, tout au moins comme le représentant d'une partie seulement de l'électorat. Après l'Etat pompidolien, « Monsieur 50,9 % » traduisait l'impossibilité de s'élever au-dessus des deux moitiés de la France.

De plus, en perdant en 1974 la présidence de la République, le parti gaulliste perdait le contrôle direct sur l'Exécutif. L'unité qui, jusque-là, avait soudé Exécutif et législatif faisait place à deux majorités qui ne coïncidaient plus nécessairement : la majorité parlementaire et la majorité présidentielle. Cette dissociation ouvrait la brèche aux comportements parlementaires les plus classiques. Le « départ » de J. Chirac en août 1976 consommait ces divergences et rétablissait les jeux subtils des alliances pour constituer une majorité.

Ainsi se reconstituait le système des combinaisons des partis que le gaullisme avait, semble-t-il, voulu répudier. Depuis 1978, les tentatives avortées « d'ouverture » vers la gauche constituaient moins une réconciliation des deux moitiés de la France que le renouvellement d'alliances politiques permettant d'élargir la base sociale du régime. D'ailleurs, en annonçant qu'il accepterait un Gouvernement de gauche et resterait à son poste, le Président avait clairement dissocié ses engagements politiques directs de sa fonction : on était bien loin des consultations populaires de type « plébiscitaire » du général de Gaulle.

En d'autres termes, en déclarant au soir de son élection qu'« une ère nouvelle s'ouvrait », V. Giscard d'Estaing aurait sonné le glas du système gaullien et préfiguré l'évolution à venir.

Cette approche se révèle cependant insuffisante et même erronée. Elle tend à sous-estimer toute une partie du fonctionnement réel du régime et règle d'une manière certainement trop rapide le sort du « bonapartisme » actuel.

Pour déterminer ce qui a pu changer depuis 1974, il faut tout d'abord préciser que la contradiction qui formait la base de la première approche trouvait, pour partie, sa solution dans le fonctionnement même des institutions : en ce sens, le système politique mis en place en 1958 révèle une capacité d'adaptation qu'il serait vain de négliger. Notons d'ailleurs que n'ont disparu ni les conditions économiques générales rendant indispensable la « modernisation » de l'organisation de la production en France, ni le texte constitutionnel qui en était l'effet au plan politique. Mais, de manière plus approfondie, c'est le fonctionnement de ces institutions qui donne un contenu bonapartiste au régime en place.

La victoire électorale de la majorité en 1978 ne doit pas faire oublier que nous sommes loin d'un « régime de partis ». Les difficultés des partis de la majorité ne sont pas seulement d'ordre idéologique : elles sont aussi d'ordre structurel. Malgré les réorganisations, les campagnes d'adhésion et les innovations dans le choix des personnes, ces partis, soutien de la politique du Président restent mal implantés dans la population. Le RPR en dépit des AOP, ne peut élargir une base qui demeure étroitement dépendante, soit des notables politiques des débuts, soit des jeunes loups à l'image sociale peu populaire. Le PR ne peut cacher derrière des manifestations spectaculaires, notamment auprès de la jeunesse, qu'il reste largement un regroupement de cadres et de comités électoraux. Quant à l'UDF, entre le fédéralisme inefficace et l'impossible fusion, elle cristallise bien les faiblesses de l'organisation politique de l'électorat de la majorité.

En d'autres termes, le « jeu des partis » ne doit pas faire oublier que, pour l'essentiel, les choses se passent ailleurs.

Cet « ailleurs », c'est d'abord tout le réseau administratif-politique, spécialement dans les sphères de la haute fonction publique désormais largement associée au fonctionnement du régime. La phase gaulliste avait opéré une « fusion » du pouvoir politique et du pouvoir administratif, en créant autour de l'Exécutif un bloc d'impulsion des décisions : mais, dans la logique d'un bonapartisme classique, cette autorité politico-administrative devait pouvoir s'imposer aux intérêts économiques. La mythologie de la planification en a été, peut-être, la plus belle illustration. La phase giscardienne trouve en ce domaine d'autres points d'appui. Les pouvoirs économiques viennent désormais contribuer à la consistance et au fonctionnement du bloc exécutif. La composition des gouvernements comme des cabinets des ministres est assez éclairante à cet égard. La réorganisation du capitalisme français se réalise directement avec ses représentants, sous l'égide des « lois » de l'économie : d'où la déplanification, le désengagement de l'Etat très perceptible dans les entreprises publiques. Les énarques et les industriels ont remplacé dans leurs fonctions les « politiques » (ainsi les barons du gaullisme) et les notables.

Cette nouvelle stratégie vient renforcer l'autorité de la présidence dont le rôle n'a nullement décliné depuis le départ du Général de Gaulle et depuis 1974. Le Président apparaît toujours comme le point central de la prise de décisions, comme ce « pouvoir neutre » dans le vocabulaire de B. Constant parlant du roi dans la monarchie constitutionnelle. Grâce aux divisions de la gauche, les faiblesses des partis de la majorité au Parlement comme dans leur base sociale ne peuvent trouver de palliatif qu'en reportant sur le Président le poids des décisions et en lui assurant une marge de manœuvre indéniable. La politique étrangère et spécialement la stratégie européenne sont expressives de cet état de fait. Non plus seulement, comme au temps du général de Gaulle, pour assurer le domaine éminent du pouvoir présidentiel : mais bien plutôt pour développer sur un autre niveau que le niveau national, la résolution des contradictions de la société française. Qu'il s'agisse du redéploiement industriel, de l'espace juridique européen ou de l'aménagement du territoire, le Président peut désormais être le centre d'un pouvoir profondément réaménagé, qui peut s'accommoder d'une autre majorité parlementaire au besoin.

Ainsi donc, sans avoir la base populaire du gaullisme, ni le charisme historique d'un « chef », le giscardisme met à jour une nouvelle forme, dans le type d'Etat bonapartiste : c'est précisément cela qui a changé depuis 1974.

Jean WALINE. — Le régime a-t-il changé depuis 1974 ? A cette question, on serait tenté de répondre que c'est l'évidence et que ce serait plutôt le contraire — c'est-à-dire qu'il n'ait point changé — qui serait étonnant.

Tout d'abord, parce que nous n'avons pas échappé au phénomène de la personnalisation du pouvoir constaté dans la plupart des démocraties occidentales. En France cela s'est traduit par une emprise croissante du Président de la République sur l'ensemble de la vie politique et administrative qui a obéi à une sorte de mouvement uniformément accéléré au gré de la dévolution de la présidence. Ceci est, bien sûr, l'un des effets directs de l'élection au suffrage universel.

En second lieu, parce que l'actuel Président de la République a lui-même affirmé à de nombreuses reprises sa volonté de changement. N'était-ce point déjà le sens qu'il convenait de donner à son affirmation, au moment même de la prise de ses fonctions, que de ce moment datait « une ère nouvelle » ? La formule serait singulièrement présomptueuse si elle ne voulait viser qu'une simple modification des rites et de la gestuelle (style du portrait officiel, remontée à pied des Champs-Élysées, déjeuners en ville, etc.). Elle n'a de sens que si elle porte sur le fond, c'est-à-dire sur le fonctionnement du régime, voire même sur sa nature.

Et cependant, dans les textes, le régime n'a pratiquement pas changé. En ce qui concerne la constitution, une seule modification a une réelle importance et des conséquences que l'on ne mesure pas toujours à leur juste portée : celle de 1974 permettant à 60 députés ou à 60 sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel, dans le cadre de l'article 61, d'une loi votée par le Parlement pour vérification, avant sa promulgation, de sa conformité à la Constitution. Pour le reste, on n'a pas dépassé le stade des simples intentions. Toutefois, il est bien certain qu'une éventuelle modification du régime électoral de l'Assemblée nationale, pour y introduire une certaine « dose » de proportionnelle, constituerait à elle seule un profond bouleversement du régime politique de la Ve République.

C'est donc dans l'examen de la pratique qu'il faut rechercher les symptômes d'une évolution du régime. Il nous semble que cette pratique a été nécessairement marquée par le fait, bien souvent relevé, qu'après 1974, la formation politique ayant le plus grand nombre de députés n'apparaît plus comme le parti du Président et que, depuis 1976, le Premier ministre n'est plus issu de ses rangs. Dès lors, il y a eu, presque mécaniquement, un infléchissement des relations Président - Premier ministre et des relations du Président avec les formations politiques.

Les relations du Président avec le Premier ministre ont été, dès l'origine, le sujet d'abondantes discussions. Mais sur la base de la fameuse formule qu'il n'y a pas en la matière de dyarchie, un certain équilibre avait été trouvé. La lecture d'un ouvrage tel que celui sur *De Gaulle et le service de l'Etat* publié par d'anciens collaborateurs du chef de l'Etat permet d'avoir une idée assez précise de ce qu'étaient les relations du premier Président de la V^e République avec son Premier ministre. Certes le Président entretenait des rapports directs suivis et réguliers avec chacun de ses ministres, mais il veillait scrupuleusement à tenir au courant le Premier ministre de ces échanges de vues et à lui communiquer toutes les directives à l'usage des ministres. Il est difficile de cerner sur ce point la pratique actuellement suivie. On a cependant le sentiment que les ministres règlent directement avec l'Elysée un beaucoup plus grand nombre de dossiers et surtout que le Premier ministre n'en est pas nécessairement informé. D'une manière plus générale, on aimerait savoir quel est le rôle exact de « l'entourage » du Président. Ce rôle pourrait bien être l'un des signes de l'évolution du régime depuis 1974. A cet égard, l'ascension politique actuelle de l'ancien secrétaire général de l'Elysée paraît très caractéristique (elle ne saurait, selon nous, se comparer à celle de Georges Pompidou qui avait été directeur de cabinet du général de Gaulle, c'est-à-dire l'un de ses collaborateurs personnels, ce qui n'est pas la même chose).

Ce n'est d'ailleurs pas l'un des moindres paradoxes de la vie politique actuelle que, alors qu'un nombre croissant de décisions sont prises à l'Elysée, le Premier ministre continue à faire « écran » entre l'opinion publique et le Président en ce qui concerne la cote de popularité. Il est vrai que ce paradoxe est peut-être en train de s'estomper.

Au milieu de toutes ces interrogations, il y a une certitude et elle nous paraît d'une grande importance. Depuis 1974, et pour la première fois sous la V^e République, un Premier ministre a librement décidé d'abandonner ses fonctions c'est-à-dire sans que sa démission lui soit demandée ou suggérée par le Président. Bien plus, il a tenu à souligner sans la moindre ambiguïté que c'était parce qu'il estimait n'avoir pas — ou plus — les moyens d'accomplir sa mission qu'il se retirait.

Enfin, dernière observation mais peut-être pas la moindre, ce Premier ministre a été remplacé — ce qui est également une première — par un « non-politique ». Il nous semble que l'on ne s'interroge pas assez sur toutes les conséquences de ce fait en ce qui concerne le fonctionnement du régime.

Le régime a également changé par suite de l'évolution des relations entre le Président de la République et les formations politiques. Certes il n'y a jamais eu, à proprement parler, un parti du Président, ne serait-ce qu'à cause de la condamnation du régime des partis par le général de Gaulle. Mais il n'en demeurerait pas moins que le Président de la République pouvait compter, à l'Assemblée nationale, sur une majorité solide et disciplinée, se réclamant de lui.

La rupture de cet état de fait s'est nécessairement produite au lendemain de l'élection présidentielle de 1974. Le Président se retrouvait par définition même avec la majorité de son prédécesseur. Dès lors pouvait se poser le problème d'une éventuelle dissolution et de l'élection d'une nouvelle Assemblée nationale dans la foulée des présidentielles. En y renonçant, notamment par suite de l'étroitesse de la majorité obtenue lors de l'élection présidentielle, on renonçait provisoirement à disposer d'un parti du Président représentant une force politique réelle à l'Assemblée nationale. Ce qui caractérise le régime actuel c'est que les tentatives pour y parvenir menées depuis 1974 n'ont toujours pas abouti. Face à la relative stagnation du Parti républicain, il y a eu la tentative confédérale de l'UDF. Les événements récents montrent qu'elle est en train d'échouer.

Ceci représente un fait politique majeur notamment parce que, à partir du moment où l'on n'arrive pas à créer de toute pièce un tel parti, on est tenté de le constituer par agrégation de fractions que l'on parviendrait à détacher des formations actuellement existantes. Qui oserait soutenir que l'illusion nourrie sur ce point depuis quelque temps ne modifie pas profondément la vie politique française ? Elle intéresse également la nature du régime dans la mesure où elle marque l'abandon de l'un des principes cardinaux de la Ve République : au sein de l'Assemblée nationale il n'y a qu'une seule majorité possible.

Enfin, toujours en ce qui concerne les partis politiques, on a parfois l'impression que certains ministres représentent leur formation politique au Gouvernement et que, pour cette raison, il devient fort délicat de s'en séparer (situation typique de la IV^e République). Sinon on ne s'expliquerait pas le maintien au Gouvernement de certains ministres ces dernières années en dépit d'éclats en tout genre. *A contrario* il est significatif que le RPR soit la seule formation politique qui prenne régulièrement le soin de souligner que les ministres sortis de ses rangs siègent à titre strictement personnel au Gouvernement.

Le régime a changé depuis 1974 parce que les données du jeu politique ont profondément évolué. Ceci permet de constater l'assez grande plasticité de la Constitution de 1958. Mais, en définitive, l'élément le plus important de l'évolution du régime depuis 1974 est peut-être tout simplement le fait que, pour la première fois sous la V^e République, le problème de l'alternance se soit posé avec une forte vraisemblance.