

OLIVIER DUHAMEL

*1981 : la V<sup>e</sup> achevée*  
*Sur dix caractéristiques du régime*

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

1. LA V<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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. »

décelé « une fluctuation typique de la pratique présidentielle » (9), que l'on peut étendre à toute la V<sup>e</sup> 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 monarchie (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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> République, *Pouvoirs*, n° 9 : « Le giscardisme », 1979, p. 58.

(10) V. Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éd. Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 1980, p. 862, et, pour une interprétation moins continuiste du présidentialisme mitterrandien, 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> République.

6. LA V<sup>e</sup> 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<sup>e</sup>.

(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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 V<sup>e</sup> 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 V<sup>e</sup> 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 V<sup>e</sup> 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 V<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> République. L'avènement de gouvernants socialistes permet de préciser les logiques du système, et laisse entrevoir certaines de ses failles.*