

PRESSES
UNIVERSITAIRES
DE FRANCE

Maurice Duverger

Les Régimes semi-présidentiels

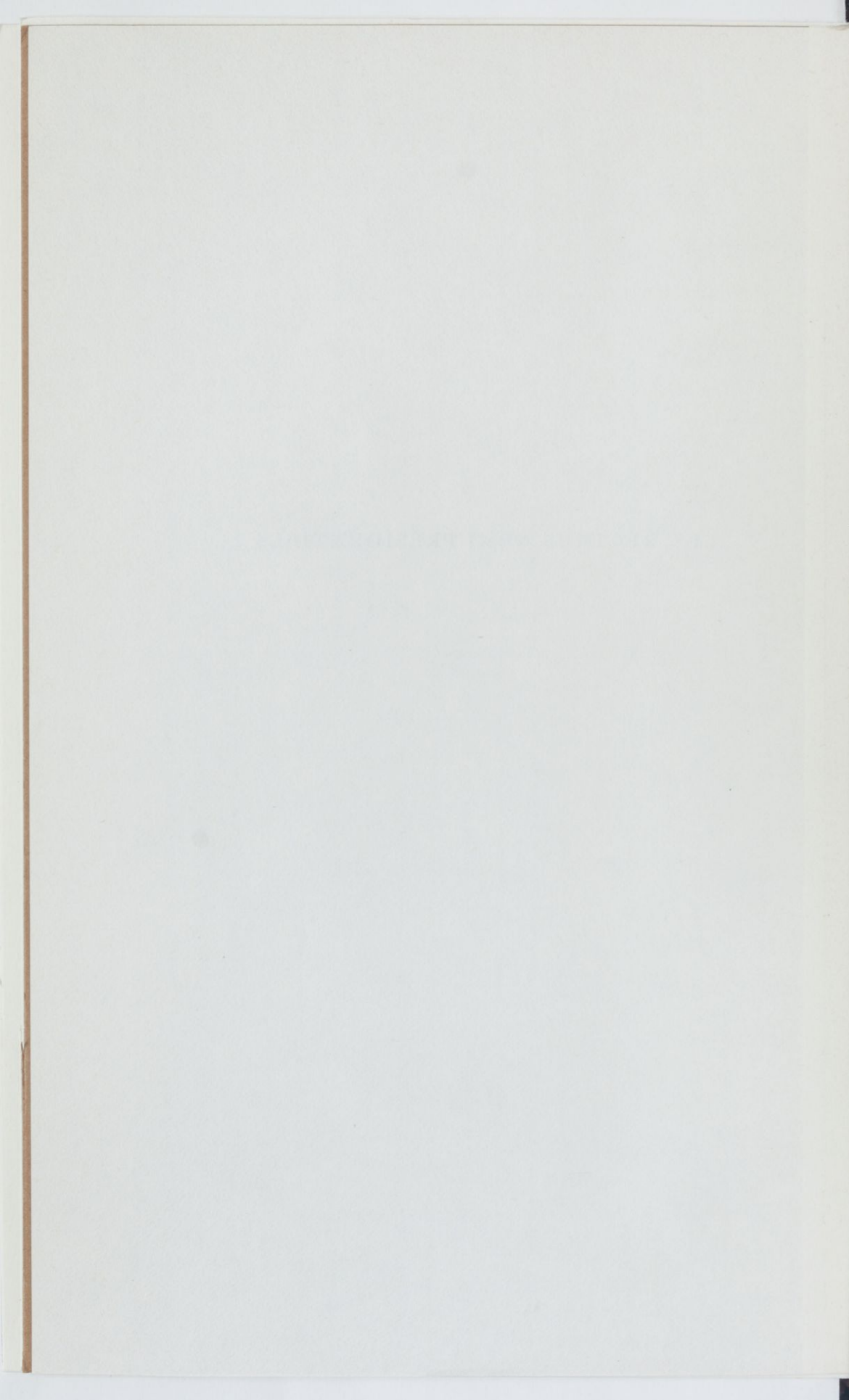
LES RÉGIMES SEMI-PRÉSIDENTIELS

LES RÉGIMES SEMI-PRÉSIDENTIELS

MATRICE DUYANOFF

949

80R
88436
(3)



32

ZFC05-2501 80 11-10

LES RÉGIMES SEMI-PRÉSIDENTIELS

PIERRE AVRIL, RAYMOND BARRE, JORGE CAMPINOS,
JEAN CHARLOT, JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT, MICHEL
DEBRÉ, OLIVIER DUHAMEL, ROLAND DUMAS, JOSÉ
DURÃO BARROSO, MAURICE DUVERGER, JAN-MAGNUS
JANSSON, JEAN MASSOT, PIERRE MESSMER, JORGE
MIRANDA, JEAN-LUC PARODI, JEAN-LOUIS QUERMONNE,
LUÍS SALGADO DE MATOS, HAGEN SCHULZE,
KALEVI SORSA, MICHAËL STÜRMER, KLAUS TÖRNUDD

VOLUME PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE
MAURICE DUVERGER

OUVRAGE PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS CNRS

ISSN 0757-2380



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

01-11-08-1986-20231

LES RÉGIMES
SÉMI-PRÉSIDENTIELS



ISBN 2 13 039343 8

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1986, avril

© Presses Universitaires de France, 1986
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Le colloque dont les travaux sont ici publiés achève la seconde étape d'un plan dressé voici plus de dix ans. Les concepts de régime parlementaire et de régime présidentiel s'étant avérés insuffisants pour expliquer les institutions françaises établies en 1958-1962, l'élaboration d'un nouveau schéma d'analyse a été entreprise en 1970¹, à partir d'une étude comparée des régimes unissant un Président de la République élu au suffrage universel et un gouvernement responsable devant le Parlement. Outre celui de Paris, ils étaient alors au nombre de cinq : quatre établis en Finlande, en Autriche, en Irlande et en Islande, le dernier correspondant à l'Allemagne de 1919 à 1933, sous la République de Weimar. Depuis lors, un autre a été instauré au Portugal par la Constitution de 1976. Pour éviter des périphrases lourdes et compliquées, tous ces régimes ont été qualifiés de « semi-présidentiels ».

Il a été décidé d'engager la recherche les concernant dans une voie rarement explorée : la confrontation des hypothèses élaborées par des politistes avec l'expérience vécue par des responsables gouvernementaux au plus haut niveau. Des entretiens avec les présidents français Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, le président portugais Ramalho Eanes et le premier ministre Mario Soares, le premier ministre finlandais Kalevi Sorsa, le chancelier d'Autriche Bruno Kreisky, ont permis de dessiner une première esquisse du modèle, peu à peu précisée à travers un séminaire du troisième cycle auquel ont participé notamment MM. Michel Debré, Jacques Chirac, Maurice Couve de Murville, Edouard Balladur, Etienne Burin des Rozières, Jean Donnedieu de Vabres et Jean Serisé.

Intégrée dans le Centre d'Analyse comparative des Systèmes politiques créé

en 1975 dont elle fut l'un des deux projets majeurs², la recherche sur les régimes semi-présidentiels a vu sa première phase terminée en 1978 par la publication d'un ensemble d'hypothèses systématisées dans *Echec au roi* et résumées deux ans plus tard dans un article de l'*European Journal of Political Research*³. Ces deux documents ont ouvert une seconde étape des travaux menés dans les différents pays concernés, où des spécialistes ont rapproché de la pratique politique les schémas ainsi élaborés. Le colloque des 20 et 21 janvier 1983 a été organisé pour permettre une comparaison de ces analyses nationales.

Il constitue une grande première en science politique, où jamais n'avait été possible une véritable confrontation entre d'éminents théoriciens, enseignants et chercheurs, et des chefs politiques tels le premier ministre de Finlande en exercice, M. Kalevi Sorsa et les anciens premiers ministres Raymond Barre, Michel Debré et Pierre Messmer. Retenus à Lisbonne par des entretiens avec le président Eanes qui s'appêtait à prononcer la dissolution de l'Assemblée de la République, les anciens premiers ministres Mario Soares et Maria de Lourdes Pintassilgo ont été empêchés au dernier moment de participer aux débats. Le ministre d'Etat Jean-Pierre Chevènement, le futur ministre Roland Dumas, l'ancien ministre Jorge Campinos, M. Jan Magnus Jansson, candidat présidentiel et directeur du plus grand journal d'Helsinki, ont également présenté des communications ou pris part aux discussions.

NOTES

1. Le terme et la notion ont été définis pour la première fois dans Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^e éd., Paris, PUF, 1970, p. 277. Le mot avait été déjà employé, dans un sens différent, par Hubert Beuve-Méry comme titre d'un article publié en 1959 (*Le Monde*, 8 janvier 1959).
2. Le second projet étant l'établissement d'une typologie des systèmes politiques à travers l'histoire, dont les premières approches ont été publiées ou sont en cours de publication : *Le concept d'Empire* (1980), *Dictatures et légitimité* (1982), *Les monarchies* (1986) aux PUF.
3. Maurice Duverger, *Echec au roi*, Albin Michel, 1978, 250 p., et A new political system model : semi-presidential government, *European Journal of Political Research*, 1980, p. 168-183.

Le concept de régime semi-présidentiel

MAURICE DUVERGER

La dénomination « régime semi-présidentiel » a été inaugurée en 1970, dans un manuel d'institutions politiques utilisé en France¹. Elle a été largement adoptée au Portugal, où la quasi-unanimité des juristes désigne ainsi le régime établi par la Constitution de 1976; le président Eanes l'a officiellement employée lui-même dans certains discours; la presse anglo-saxonne l'applique couramment aux institutions de Lisbonne, *Le Monde* le fait depuis 1981. En Finlande, l'expression commence à se répandre². En France, elle se heurte à une certaine hostilité, les universitaires s'accrochant à la sacro-sainte distinction des régimes parlementaires et des régimes présidentiels, les politiques estimant qu'elle ne correspond pas à la prédominance du chef de l'Etat. Le vocable a été censuré dans le compte rendu des débats organisés en 1981 par l'Association des Journalistes parlementaires³. Cependant l'annuaire *Atlaséco* l'utilise régulièrement depuis 1979 dans le sens du présent colloque.

Par « régime semi-présidentiel », on désigne les institutions d'une démocratie d'Occident qui réunissent les deux éléments suivants : 1° un Président de la République élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres; 2° un Premier ministre et un gouvernement responsables devant les députés. Sept pays correspondent ou ont correspondu à ces critères : la République de Weimar (1919-1933), la Finlande depuis 1919, l'Autriche depuis 1929, l'Irlande depuis 1937, l'Islande depuis 1945, la France depuis 1962, le Portugal depuis 1976.

Les institutions ainsi définies étant en partie présidentielles, en partie parlementaires, certains prétendent qu'on pourrait les dénommer aussi justement « régime semi-parlementaire ». Une telle remarque néglige

une donnée importante du problème. Le régime parlementaire repose sur l'existence d'une seule expression de la volonté populaire par le suffrage universel : celle qui résulte des élections législatives, fondement de la légitimité du pouvoir des députés et du pouvoir du gouvernement à travers la confiance qu'il reçoit d'eux. D'où le terme de régime « moniste », autrefois employé par les théoriciens du droit constitutionnel.

Au contraire, le régime présidentiel américain a été qualifié de « dualiste » parce que la volonté populaire s'y exprime par deux voies distinctes, qui ne sont pas nécessairement convergentes : les élections législatives et les élections présidentielles. Cela pose un problème au sommet du pouvoir : les députés et le chef de l'Etat étant investis de légitimités équivalentes. Le régime que nous appelons « semi-présidentiel » présente le même caractère. Sa dénomination est donc plus exacte que le serait celle de régime « semi-parlementaire ». La dualité y est d'ailleurs plus vive que dans les institutions des Etats-Unis, puisqu'elle se développe au sein même de l'Exécutif. Les relations entre le chef de l'Etat et le Premier ministre reflètent la double expression des citoyens à travers deux suffrages universels distincts.

Le concept de « régime semi-présidentiel » est heuristique plutôt que descriptif. Certes, il a été élaboré à l'origine d'après la pratique des institutions françaises depuis 1962, confrontée à celles des six autres pays précités. Mais il sert moins à les décrire qu'à les expliquer. Il permet d'abord de distinguer deux catégories très différentes parmi les pays concernés. Si tous ont des institutions conformes à sa définition, celles-ci restent plus ou moins lettre morte dans trois d'entre eux, qu'on peut qualifier de régimes d'apparence semi-présidentielle, leur pratique étant plus proche de celle des régimes parlementaires que des autres régimes semi-présidentiels.

I / LES RÉGIMES D'APPARENCE SEMI-PRÉSIDENTIELLE

En Autriche, en Irlande et en Islande, le chef d'Etat est élu au suffrage universel et doté de pouvoirs propres. Mais il ne les exerce pas en général. Semi-présidentiels en droit, ces trois pays sont parlementaires en fait, l'élu du peuple n'y ayant guère plus d'importance que la reine d'Angleterre, les monarques scandinaves ou les présidents de la République italienne, de la République fédérale d'Allemagne ou des III^e et IV^e Républiques françaises.

L'Autriche, l'Irlande et l'Islande, régimes parlementaires de fait. — En vérité, la situation est plus complexe en Autriche, où le Président fédéral

a joué un rôle assez important avant 1966, quand aucun parti ne réunissait la majorité absolue des sièges parlementaires, et qu'une alliance était indispensable. Les présidents Körner et Schärf refusèrent la formation d'une coalition de droite entre les démo-chrétiens et les libéraux, voulue par ces partis, et imposèrent une « grande coalition » unissant les démo-chrétiens et les sociaux-démocrates. Cette attitude dépasse celle d'un chef d'Etat parlementaire normal, mais reste liée à la situation particulière de l'Autriche dans les premières années de l'après-guerre.

On ne trouve rien de semblable en Irlande et en Islande, où le Président a toujours eu un rôle politique effacé. A Dublin, cela tient en partie à la Constitution, qui lui donne très peu de prérogatives : il ne peut guère que refuser une dissolution proposée par le Premier ministre et déférer des projets de loi à la Cour suprême pour inconstitutionnalité. Ces pouvoirs sont si faibles qu'on peut se demander s'ils justifient qu'on fasse entrer le pays dans les régimes semi-présidentiels, d'autant que le chef d'Etat irlandais ne parvient même pas à les utiliser. En 1976, le président O'Dalaigh a été acculé à la démission pour avoir déféré à la Cour suprême deux projets de lois pour inconstitutionnalité.

Bien que la Constitution donne au contraire au Président islandais des pouvoirs très importants, il ne les exerce pas en général. Il se comporte habituellement en chef d'Etat purement parlementaire. Malgré les ressemblances juridiques, on ne peut donc assimiler les régimes de Vienne, de Dublin et de Reyjavick à ceux qui fonctionnent aujourd'hui à Helsinki, à Paris et à Lisbonne, ni à celui qui a fonctionné à Berlin sous la République de Weimar. Mais le concept de régime semi-présidentiel permet précisément d'éclairer les facteurs expliquant cette différence de pratiques entre des systèmes politiques dotés de constitutions plus ou moins analogues.

Le contexte culturel de l'élection présidentielle au suffrage universel. — La confrontation des sept régimes où le Président est issu d'une élection au suffrage universel montre qu'elle ne suffit pas à conférer l'autorité politique, même lorsqu'elle s'accompagne de dispositions constitutionnelles attribuant des pouvoirs importants à l'élu du peuple, comme c'est le cas en Islande. Si l'élection populaire confère la légitimité, celle-ci peut s'appliquer à une fonction réelle ou à une fonction symbolique, suivant l'image du chef de l'Etat que la culture politique a formé dans l'esprit des citoyens. Dans les années 70, les sondages d'opinion montraient que les Autrichiens ignoraient l'étendue du pouvoir que la Constitution du pays confère au Président fédéral, qu'ils ne souhaitaient pas que ce dernier use de ses prérogatives juridiques, mais qu'ils étaient satisfaits de l'élire au suffrage universel. La situation paraît analogue en Islande et en Irlande. Dans ce dernier pays cependant, le gouverne-

ment qui a obligé le Président O'Dalaigh à démissionner a perdu les élections de l'année suivante, ce qui pourrait marquer un désaveu : mais cette interprétation reste discutable, et les pouvoirs juridiques du Président sont très faibles, de toute façon.

En Irlande et en Islande, la loi permet d'écarter l'élection du Président au suffrage universel si les partis s'entendent sur le nom d'un seul candidat, lequel est alors proclamé chef de l'Etat sans scrutin. On recourt fréquemment à cette pratique à Reyjavick, pour le renouvellement des présidents en place, qui peuvent remplir un nombre de mandats illimité. Le suffrage universel sert ainsi à désigner le successeur d'un chef de l'Etat décédé ou démissionnaire. Une fois ce successeur en place, il est généralement maintenu en fonction sans réélection jusqu'à sa mort ou son refus d'être prolongé. A Dublin, le procédé du candidat unique est moins habituel, mais tend cependant à se développer, par l'accord des deux grands partis (Fianna Fail et Fine Gaël). Ni le président O'Dalaigh, ni son successeur après sa démission n'ont été élus au suffrage universel.

Ces pratiques sont la conséquence plutôt que la cause de l'effacement des présidents, lequel dépend essentiellement de l'image que les citoyens se forment de la fonction du chef de l'Etat. En Autriche, la réduction de celui-ci à une fonction symbolique paraît liée aux origines de la réforme établissant son élection au suffrage universel. La Constitution a été modifiée en ce sens en 1929, sous la pression d'une droite qui évoluait alors vers une sorte de fascisme. Le Parti social-démocrate a vivement combattu cette innovation, qui n'a pu s'appliquer qu'après la seconde guerre mondiale, où le rétablissement de la Constitution a marqué la fin de l'Anschluss et le retour à une Autriche indépendante. Or, tous les présidents élus au suffrage universel ont été présentés par le Parti social-démocrate, qui a toujours maintenu son hostilité au pouvoir du chef de l'Etat. Ce parti s'est donc arrangé pour ne jamais porter son leader à la présidence. Il y a toujours placé un homme respectable, mais incapable d'apparaître comme l'autorité politique suprême : bourgmestre de Vienne, ancien leader du parti ainsi pourvu d'une retraite honorifique, ou personnalité indépendante telle que le Président actuel.

En Irlande et Islande, l'image présidentielle semble liée à la volonté d'affirmer l'indépendance de nations nées d'une véritable décolonisation. A Dublin, la présidence a été établie par la Constitution de 1937, alors que le pays faisait encore partie du Commonwealth : il y a eu un Président de la République avant que la République ne soit née ! La Constitution l'appelle seulement « Président d'Irlande ». L'élection au suffrage universel a visiblement pour objectif de lui conférer une légitimité symbolique plus forte que celle résultant du sacre de Westminster

pour le roi d'Angleterre, alors souverain légal du pays. Que le premier Président ait été un protestant accentuait encore le symbolisme, en marquant le refus d'une partition de l'Ulster.

En Islande, la plupart des formules employées pour définir les pouvoirs du Président sont celles mêmes qui définissaient les prérogatives du roi du Danemark et d'Islande dans le régime antérieur d'union personnelle. Elles correspondaient alors à de vieilles Constitutions établissant une « monarchie limitée », comme le proclame encore l'article 1^{er} de la Constitution danoise toujours en vigueur, dont l'article 24 continue à dire que « le consentement du roi est exigé pour donner force de loi à une résolution du Riksdag ». Les articles 19 et 26 de la Constitution islandaise de 1944 disent à peu près la même chose pour le président dont la signature est nécessaire pour « valider » toute mesure législative ou acte du gouvernement. Considérable en apparence, ce pouvoir reste formel en réalité, parce qu'il est la transposition au chef de l'Etat issu du suffrage universel d'une prérogative appartenant au roi héréditaire, laquelle était elle-même devenue formelle suivant l'évolution générale des monarchies limitées vers le régime parlementaire. Il est d'ailleurs significatif que le premier président de l'Islande (désigné par les députés qui ont établi la Constitution de l'Indépendance) ait été le régent qui avait gouverné l'île au nom du roi pendant la guerre avant de la détacher entièrement de Copenhague. On saisit clairement la volonté d'établir un chef de l'Etat symbolique, dont le suffrage universel remplacera ensuite l'onction royale. L'évolution de fait vers un pouvoir viager renforce cette interprétation.

Tous les régimes politiques subissent ainsi l'influence des origines historiques et du contexte culturel qui entoure leur image. La nouveauté des régimes semi-présidentiels les rend plus sensibles que d'autres à ces influences. En Europe occidentale, le système parlementaire bénéficie d'une tradition fortement enracinée, qui lui confère une légitimité propre. Le système semi-présidentiel se trouve dans une situation très différente, car il repose sur un concept postérieur à l'établissement des Constitutions qui l'incarnent aujourd'hui, lesquelles sont généralement interprétées dans le cadre d'une tradition parlementaire qui pousse naturellement à restreindre les prérogatives du chef d'Etat. Elle a facilité l'effacement pratique des présidents autrichiens, irlandais et islandais, malgré les pouvoirs juridiques à eux conférés par la loi fondamentale. Les Présidents weimariens, finlandais, français et portugais ont résisté à cette érosion parce que la pratique politique les a entraînés dès le début à exercer effectivement leurs pouvoirs.

II / LES RÉGIMES A PRATIQUE SEMI-PRÉSIDENTIELLE

Les régimes autrichiens, irlandais et islandais peuvent fournir quelques points de comparaison avec les régimes effectivement semi-présidentiels. Leur analyse est utile par exemple pour préciser l'influence des traditions historiques et du contexte culturel sur l'application pratique des Constitutions.

L'interprétation juridique de celles-ci est éclairée par le cas islandais, où certains pouvoirs du président sont définis par les formules utilisées pour régler le pouvoir royal dans une Constitution qui a d'abord établi une monarchie limitée, transformée pratiquement ensuite en régime parlementaire où le roi n'exerce plus que de façon symbolique les prérogatives ainsi définies. En les transférant à un président élu au suffrage universel, il semble bien qu'on n'ait pas voulu en changer la nature. Sans doute, l'élection par le peuple conduit à interpréter comme des pouvoirs réels ceux que la Constitution attribue au Président, à moins qu'elle ne dise clairement le contraire, expressément ou implicitement. Le principe est ainsi renversé par rapport à la règle d'interprétation des pouvoirs conférés à un chef d'Etat parlementaire, qui sont considérés comme formels si la Constitution n'en dispose pas autrement, soit en propres termes, soit par un signe tel que l'absence de contreseing ministériel. En Islande, la reprise des formules jusqu'alors appliquées au roi dans une monarchie limitée devenue ensuite parlementaire suggère de façon implicite qu'on n'a pas voulu changer leur caractère symbolique.

Le rôle des présidents Körner et Schärf sur les majorités au Parlement de Vienne suggère aussi que les chefs d'Etat élus au suffrage universel pourraient éventuellement recourir aux pouvoirs que la tradition a fait tomber en quenouille si des circonstances exceptionnelles le justifiaient. La frontière n'est donc pas étanche entre les régimes d'apparence semi-présidentielle et les régimes effectivement semi-présidentiels, d'autant que ces derniers sont susceptibles de pratiques variées, suivant les rapports des forces politiques.

On a décrit ailleurs les trois régimes qui peuvent fonctionner dans le cadre de la Constitution française de 1958-1962⁴. Certains critiques en ont déduit que le concept de régime semi-présidentiel était inopérant puisqu'il enveloppait des pratiques si diverses. Mais le concept de régime parlementaire n'est pas plus uniforme, puisqu'on l'applique à la fois aux institutions britanniques et aux institutions italiennes, malgré leurs énormes différences. La valeur du concept heuristique de régime semi-présidentiel, c'est précisément qu'il permet d'expliquer et même de

prévoir ces variations des pratiques. Cependant, l'un des régimes effectivement semi-présidentiels a varié ses pratiques suivant un rythme et des modalités qui lui donnent un caractère intermédiaire par rapport aux régimes d'apparence semi-présidentielle décrits dans les paragraphes précédents : telle fut la République allemande de Weimar (1919-1933).

La République de Weimar, régime semi-présidentiel à éclipse. — Pendant de longues périodes, la République de Weimar a fonctionné sur un modèle parlementaire, les pouvoirs présidentiels restant en sommeil. Au contraire, ils ont été utilisés de façon très énergique dans d'autres périodes, par le recours à l'état de nécessité réglementé par l'article 48 de la Constitution, et à la formation de cabinets présidentiels. Hors de ces phases exceptionnelles, le chef de l'Etat n'a pas eu une influence plus forte que celle de ses homologues autrichiens, irlandais et islandais. On a pu considérer que les prérogatives du Président formaient ainsi une sorte de « Constitution de réserve » qui se substituait à la Constitution habituelle fonctionnant le reste du temps suivant les règles d'un régime parlementaire normal. Bien que désigné par les députés et non par le suffrage universel, le président Ebert a utilisé la « Constitution de réserve » contre les coups d'Etat de l'extrême droite et de l'extrême gauche dans les premiers temps du régime, et pour faire face à l'effondrement du mark en 1923. Elu par le peuple en 1925, le maréchal Hindenburg s'est conduit en chef d'Etat parlementaire jusqu'en 1930, où l'avènement du cabinet Brüning a marqué un retour à la « Constitution de réserve » pendant les deux dernières années du régime.

La Constitution de Weimar explique en partie le caractère discontinu de l'exercice des pouvoirs présidentiels. Toutes les Constitutions semi-présidentielles donnent plus ou moins au chef de l'Etat un caractère de régulateur suprême qui lui permet d'intervenir en temps de crise. Mais aucune ne lui confère autant de possibilités d'agir dans des périodes exceptionnelles définies de façon aussi large. L'article 16 de la Constitution française fait du président un véritable dictateur, mais dans des circonstances tout à fait anormales puisqu'il faut à la fois que l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux soient menacés d'une manière grave et immédiate, *et* que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels soit interrompu. La seconde exigence définit de façon précise une situation révolutionnaire. Au contraire, l'article 48 de la Constitution de Weimar permettait au président de « prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre et de la sécurité publics » si ces derniers se trouvaient « gravement troublés ou menacés », ce qui est à la fois très vague et très vaste.

Par ailleurs, le Président du Reich était séparé de l'action gouver-

nementale normale, puisqu'il ne participait pas au Conseil des ministres, lequel était présidé par le Chancelier. Le Président de la République portugaise est dans une situation proche, puisqu'il ne peut assister au Conseil des ministres que sur la demande du Premier ministre qui ne l'y invite presque jamais. Au contraire, le Président de la République française préside le Conseil des ministres et participe ainsi à toutes les décisions gouvernementales. Le Président de la République finlandaise se trouve dans une situation intermédiaire. En pratique, les ministres se réunissent tous les mercredis en dehors de sa présence, sous la présidence du Premier ministre, mais il préside ensuite la réunion du lendemain, qui se tient cependant dans les locaux du Premier ministre. Les Constitutions française et finlandaise confèrent d'ailleurs au Président d'importantes prérogatives dans le fonctionnement courant de l'Etat : pouvoir sur la nomination et la révocation des hauts fonctionnaires, sur l'initiative des lois, sur la conduite de la politique étrangère. Au Portugal, le chef de l'Etat possède des prérogatives analogues en politique étrangère, mais non en politique intérieure. Toutefois son recours à des cabinets présidentiels en 1978-1979 a fait glisser une pratique de nature exceptionnelle sur le plan des procédures du temps normal puisqu'on ne se trouvait pas dans une situation de crise extraordinaire. La Finlande fournit des exemples analogues, où les cabinets présidentiels n'ont pas un caractère anormal.

Le modèle d'analyse des régimes semi-présidentiels. — L'avantage principal du concept de régime semi-présidentiel est d'avoir permis la construction d'un modèle d'analyse qui permet d'expliquer en profondeur les mécanismes du fonctionnement des régimes entrant dans son champ d'application, étant naturellement entendu qu'ils sont inflexibles par les particularités nationales de chaque pays, lesquelles forment le contexte culturel du modèle. Trois variables ont été retenues pour le construire : les pouvoirs que la Constitution reconnaît au chef de l'Etat, la présence ou l'absence d'une majorité parlementaire, la position du Président par rapport à cette majorité.

Les pouvoirs constitutionnels du chef d'Etat définissent le minimum de prérogatives à sa disposition. Ni le gouvernement, ni le Parlement ne peuvent l'empêcher de les exercer, s'il le veut. Toutefois, l'interprétation habituelle de ces pouvoirs garde une grande influence dans ce domaine. En Autriche, en Irlande, en Islande, on ne peut pas dire qu'ils aient juridiquement disparu par désuétude. En droit, le non-usage antérieur ne peut prévaloir contre les dispositions d'un texte. En pratique, réveiller l'une des prérogatives inutilisées jusqu'ici comporterait un risque politique évident, qui pousse les Présidents à la prudence. Inversement, l'interprétation très large des pouvoirs présidentiels faite en France

par le général de Gaulle et ses successeurs, ou en Finlande par M. Kekkonen, rend plus facile l'usage de tous les pouvoirs présidentiels établis par la Constitution. Rien n'empêche alors leur titulaire d'aller jusqu'à bout des textes réglementant ses prérogatives.

La distinction des assemblées sans majorité et des assemblées avec majorité forme la seconde variable, qui commence à devenir familière aux constitutionnalistes et aux politistes. Entrevue par Bagehot depuis plus d'un siècle, elle est généralement admise aujourd'hui pour expliquer les différences de fonctionnement entre les régimes parlementaires de type britannique et les régimes parlementaires de type italien. Qualifiés de « majoritaires », les premiers se caractérisent par le fait que le Parlement y possède en général une majorité disciplinée qui dure toute la législature et apporte au gouvernement un soutien sans faille. Qualifiés de « non-majoritaires », les autres ont des partis trop nombreux et trop souples pour parvenir à une majorité aussi homogène et aussi durable : les majorités varient suivant chaque problème, et les gouvernements voient se défaire sans cesse celle qui les a soutenus au départ. Plutôt que les appeler « régimes sans majorité », il faudrait les nommer « régimes à majorités variables ». Dans le parlementarisme de type anglais, l'existence d'une majorité stable et disciplinée garantit des gouvernements durables et actifs, leur chef concentrant entre ses mains le pouvoir exécutif en tant que Premier ministre, et le pouvoir législatif en tant que chef de la majorité parlementaire.

La distinction des assemblées avec majorité et des assemblées sans majorité ne peut être limitée aux seuls régimes parlementaires. Elle est applicable à tous les régimes où existe un Parlement doté de pouvoirs importants. Elle explique beaucoup de traits du régime présidentiel américain, qui n'a jamais bénéficié d'un congrès réellement majoritaire. Elle se retrouve dans les régimes semi-présidentiels. Celui de Paris a profité d'une majorité dans toutes les législatures depuis 1962. Ceux de Berlin et d'Helsinki n'en ont jamais connu. Celui de Lisbonne a fonctionné sans majorité dans les trois premières années, mais a connu ensuite un Parlement à majorité de la fin de 1979 à la fin de 1982. Le fait qu'un même pays puisse passer d'un régime majoritaire à un régime sans majorité n'est pas plus étonnant dans un cadre semi-présidentiel que dans un cadre parlementaire : la Grande-Bretagne a connu un régime sans majorité entre 1922 et 1931 pendant une phase provisoire de tripartisme, avant de revenir au régime majoritaire qu'elle pratiquait auparavant et qui a repris ensuite ; l'Italie a connu une majorité dans la législature 1948-1953, où la démocratie chrétienne détenait à elle seule 53,3 % des sièges parlementaires, mais cette situation a disparu ensuite ; la Norvège a connu des parlements majoritaires de 1945 à 1962 et des parlements sans majorité depuis lors, etc.

En régime semi-présidentiel, la distinction se complique par l'intervention d'une troisième variable : la position du Président par rapport à la majorité. Dans le système parlementaire, le pouvoir gouvernemental est tout entier dans les mains du Premier ministre, qui est en même temps leader de la majorité parlementaire s'il y en a une. Deux types de situations seulement sont concevables : la concentration du pouvoir gouvernemental et de l'autorité sur le Parlement dans les mains du Premier ministre s'il existe une majorité; la séparation entre un exécutif aux mains d'un gouvernement faible et un législatif plus ou moins paralysé lui-même par l'absence de majorité qui condamne les ministres à l'instabilité et à l'impuissance.

En régime semi-présidentiel, l'existence d'une majorité parlementaire peut donner lieu à trois situations très différentes. Si la majorité en question est du même côté que le Président et si elle le reconnaît pour leader, on est très proche du système majoritaire britannique, à cela près que le chef de l'Etat cumule le pouvoir réel de Mrs Thatcher et le pouvoir symbolique de la reine Elisabeth. Il joint alors à ses prérogatives constitutionnelles la puissance politique d'un chef de la majorité qui lui permet de dominer le gouvernement et le Parlement. S'il existe une majorité parlementaire et si elle est opposée au Président de la République, celui-ci se trouve au contraire confiné dans ses prérogatives constitutionnelles, le gouvernement et la majorité étant contrôlés par le Premier ministre qui devient alors le vrai chef de l'Exécutif, à la manière anglaise. Une troisième hypothèse est également concevable, qui aboutit à un effacement plus grand du chef de l'Etat : si la majorité est du même côté que lui, mais si elle ne le tient pas pour son chef. En ce cas, l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Président se trouve plus ou moins paralysé par la volonté du leader de la majorité, auquel le Président se trouve plus ou moins subordonné politiquement. Telle est à peu près la situation de M. Kirchschrager dans l'Autriche actuelle.

Quand le Président élu au suffrage universel est le chef d'une majorité parlementaire forte et cohérente, il réunit dans ses mains deux sources de pouvoir — deux « glaives » comme on disait au Moyen Age : 1^o les prérogatives juridiques à lui attribuées par la Constitution qui fait en même temps de lui l'une des incarnations de la souveraineté populaire comme émanation directe du peuple; 2^o la puissance politique d'un chef de majorité qui lui permet de dominer le Parlement comme la pratique parlementaire britannique le montre depuis plus d'un siècle. On peut arriver ainsi à la position hégémonique du président français depuis 1962. Quand le Président trouve en face de lui une majorité opposée, les deux glaives se trouvent chacun tenu par une main différente. La puissance majoritaire appartient au Premier ministre, qui maîtrise à la fois le gouvernement et le Parlement, et devient ainsi le conduc-

teur de la politique nationale. Mais le Président conserve toute liberté d'exercer ses prérogatives constitutionnelles, qui lui confèrent un rôle d'arbitre supérieur, en même temps qu'elles lui permettent d'assurer le respect d'une opposition qui le tient plus ou moins pour son chef suprême.

Cette dyarchie disparaît si le Président est un membre de la majorité, mais non son chef : situation incarnée en Autriche de 1971 à 1983. Il ne peut pas alors se dresser contre la majorité qui a patronné sa candidature et permis ainsi son élection, à moins de prendre ainsi figure de traître. Le pouvoir politique du chef de la majorité permet ici de paralyser les prérogatives juridiques du Président. On tend ainsi vers l'hégémonie du Premier ministre, à la manière anglaise, ce dernier étant cependant moins puissant que le président français actuel, dont il n'a ni les prérogatives de droit, ni la puissance symbolique de l'élu direct du suffrage universel.

La dyarchie réapparaît dans la situation d'un président en face d'un Parlement sans majorité, comme la proportionnelle l'a fait en Finlande depuis 1919, en République de Weimar de 1919 à 1933, en République portugaise entre 1976 et 1979. Dans cette hypothèse, le glaive majoritaire devient un sabre de carton, puisque aucune majorité n'existe, par hypothèse. Le glaive des prérogatives présidentielles subsiste, mais lui-même se trouve fortement émoussé, car la dissolution qui en forme la pointe voit son efficacité diminuer avec la proportionnelle, qui ramène en général une chambre aussi privée de majorité que celle renvoyée devant les citoyens. La peur des fatigues et des aléas d'une campagne électorale permet d'obtenir quelque temps la résignation du Parlement en face de cabinets plus ou moins présidentiels : mais elle ne suffit pas à leur donner les moyens d'agir, ni à faire disparaître l'instabilité ministérielle. Un fait est symptomatique : en Finlande, en République de Weimar et au Portugal, la durée moyenne des gouvernements est à peu près la même : un an. La proportionnelle ramènera-t-elle la France à cette extrémité ?

NOTES

1. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, coll. « Thémis », 11^e éd., 1970, p. 277-282.
2. Cf. notamment l'article du Pr Paavo Kastari, Le système semi-présidentiel en Finlande et en France, dans *l'Annuaire de législation française et étrangère*, nouv. série, t. XXVIII, 1979-1980 (publié en réalité en 1983).
3. Cf. Vingt années de système présidentiel (titre tout à fait inexact), *Gazette du Parlement*, numéro spécial, mars 1982.
4. Cf. plus loin, p. 47-54.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

APPENDIX

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

I

*Signification et conséquences
de l'élection du Président
au suffrage universel*

1

Signification et conséquences
de l'élection du Président
au suffrage universel

*La situation juridique
du Premier ministre de Finlande
en face du Président de la République*

KALEVI SORSA

En présentant aux Français une étude sur la position du Premier ministre dans le régime semi-présidentiel de la Finlande, je tiens à remercier particulièrement M. le Pr Ilkka Saraviita de l'Université de Helsinki, qui m'a aidé à préparer cette communication, surtout en ce qui concerne les aspects constitutionnels.

Pour examiner les compétences et la situation juridique du Premier ministre finlandais, il est indispensable de commencer par mettre en lumière les phases d'instauration de la Constitution de 1919. Il sera ainsi aisé de comprendre cette position particulière qu'occupe le Premier ministre d'une part en tant que chef d'un gouvernement jouissant de la confiance du Parlement et d'autre part en tant que président d'un collège chargé de préparer et d'exécuter les décisions prises par le Président de la République exerçant un pouvoir indépendant de décision.

Le comité d'experts chargé de la préparation de la Constitution, qui prit forme définitivement en 1919, envisageait pour la Finlande un régime parlementaire classique, mais il convient de noter que la Finlande n'était pas alors destinée à devenir un Etat indépendant mais devait demeurer liée à la Russie du tzar. A la suite de brusques tournants de l'histoire, la Finlande accéda cependant à l'indépendance en 1917 et le Parlement se trouva chargé d'examiner les dispositions selon lesquelles la Finlande serait devenue un Etat parlementaire européen classique.

La guerre civile de 1918 durcit cependant le climat et les « Blancs », vainqueurs de cette guerre, surtout ceux de droite, entreprirent d'esquisser un système monarchique. Selon les projets les plus rigoureux des monarchistes, la Finlande devait adopter une séparation tripartite des pouvoirs sans parlementarisme, selon le modèle des Etats-Unis. Le pouvoir exécutif aurait appartenu au monarque seul. Le Parlement reçut deux propositions différentes pour un régime monarchique. L'une présentait un modèle de constitution monarchique aux lignes strictes; l'autre, par contre, cherchait à combiner la monarchie et le parlementarisme. Mais les monarchistes, n'ayant pas obtenu les majorités qualifiées exigées par la Constitution durent renoncer à la monarchie. Pour leur part, les supporters de la République n'arrivèrent pas à faire passer le modèle original de régime républicain parlementaire classique. Les monarchistes et les républicains durent donc aboutir à un compromis. L'essentiel de celui-ci consista en fait dans le renoncement à la monarchie et l'adoption d'un certain degré de parlementarisme mais de vastes pouvoirs étaient en contrepartie accordés au Président de la République assurant les fonctions de chef de l'Etat.

La Constitution de 1919, toujours en vigueur, n'est compréhensible que dans la perspective de ce dualisme des pouvoirs. D'une part, un pouvoir présidentiel puissant est instauré; d'autre part, est réalisé un parlementarisme s'étendant jusqu'au Conseil des ministres, en dehors et au-dessus duquel le Président de la République prend ses décisions.

Le Conseil des ministres et le Premier ministre ont un rôle double : d'un côté, le gouvernement est chargé de l'exécution du pouvoir, c'est-à-dire qu'il gouverne, et le Premier ministre dirige les ministres; d'autre part, toutes les décisions présidentielles sont préparées par le Conseil des ministres qui, après les avoir élaborées, les expose au Président de la République, lequel approuve ou rejette la solution présentée. Lorsque le Président a pris sa décision, le Conseil des ministres est tenu de la mettre en œuvre. En assumant ce rôle, les ministres et le Premier ministre au même titre que les autres agissent donc dans une large mesure en qualité d'élaborateurs et d'exécutants des décisions présidentielles, mais ils ne détiennent pas le pouvoir d'une façon indépendante.

Les lois constitutionnelles ne comportent que très peu de dispositions concernant les compétences et le pouvoir de décision du Premier ministre en regard du pouvoir du Président de la République. L'on peut examiner les compétences du Premier ministre sur trois plans différents. Il convient d'abord d'élucider les compétences dont dispose spécifiquement le Premier ministre selon les normes inscrites dans la Constitution. En second lieu, il faut voir comment le principe du parlementarisme, défini au § 36 de la Constitution, influe sur le statut juridique du Premier ministre bénéficiant de la confiance du Parlement et sa

position en tant que chef du gouvernement. Enfin, il faut examiner les nouveaux moyens d'exercice du pouvoir que l'évolution politique a procurés au Premier ministre, et qui complètent la Constitution ou la dépasse.

1 / *Les compétences du Premier ministre selon la Constitution*

Selon la lettre de la Constitution, le Premier ministre n'a que très peu de pouvoir de décision autonome, c'est-à-dire propre. La Constitution part du fait que le Premier ministre préside la réunion plénière du Conseil des ministres préparant et exécutant les décisions présidentielles. Par contre, au Conseil des ministres présidé par le Président de la République, et où cinq ministres doivent obligatoirement siéger, le Premier ministre n'a juridiquement parlant aucune position privilégiée par rapport aux autres ministres.

En assurant la présidence du Conseil, le Premier ministre occupe la même position que les présidents de collège en général. La règle principale veut qu'en cas de scrutin en ballottage, la décision soit prise selon sa proposition. De plus, le Premier ministre remplace le Président de la République lorsque celui-ci, en raison d'une maladie ou d'un voyage à l'étranger par exemple, est empêché d'assurer ses fonctions. Bien que le Premier ministre, pendant une telle période, ait réglementairement le pouvoir présidentiel, il n'en profite généralement pas pour réaliser ses propres objectifs politiques.

Le Premier ministre préside également la réunion où les 301 grands électeurs désignés par le suffrage universel élisent le Président de la République. Ses droits se limitent cependant à la surveillance de la légalité du vote, et il n'a par ailleurs aucune position privilégiée vis-à-vis des grands électeurs. Si le Premier ministre a lui-même été élu comme grand électeur, il vote à son tour comme les autres.

De plus, le Premier ministre préside certaines commissions interministérielles. Cette position non plus ne lui donne pas de pouvoir de décision qui différerait des compétences des autres ministres.

Le Premier ministre ne dirige pas un ministère mais les services administratifs du Conseil (la chancellerie), lesquels constituent cependant actuellement un organe important de planification pour le développement de la société. En sa qualité de directeur de chancellerie, le Premier ministre peut, entre autres choses, appliquer tout le pouvoir de décision de la chancellerie. Il peut également déléguer ses pouvoirs aux fonctionnaires de sa chancellerie. Ce processus de délégation existe de la même façon au niveau des ministères. (Il importe d'ajouter que les projets en cours visent à ôter toute charge administrative à la chancellerie pour en faire un état-major à part entière du Premier ministre.)

Les rapports juridiques du Président de la République et du Premier

ministre ne sont pas définis dans les normes constitutionnelles, sauf en ce qui concerne le remplacement déjà mentionné. L'on peut ainsi constater que le Président ne peut pas déléguer, c'est-à-dire déléguer, une partie de ses pouvoirs au Premier ministre. Par contre, le Président ne peut d'une façon légale se mêler à l'action du Premier ministre lorsque celui-ci préside la réunion plénière du Conseil des ministres.

Certains observateurs ont soulevé la question concernant le droit du Président de la République de congédier un Premier ministre ayant la confiance du Parlement. Les opinions présentées sont partagées et le problème reste non résolu dans la théorie. La plupart des auteurs ayant examiné cette question considèrent qu'outre la confiance du Parlement, le Premier ministre et tout le gouvernement doivent jouir aussi de la confiance du Président de la République. Selon la Constitution c'est en effet le Président qui nomme tous les ministres et qui les relève de leurs fonctions. Quelques publications tout à fait récentes font cependant valoir que, en raison du principe du parlementarisme, le Président ne peut renvoyer un gouvernement ou un Premier ministre jouissant de la confiance du Parlement.

Un précédent convaincant a été créé par l'actuel Président de la République, M. Mauno Koivisto, qui en 1981, alors qu'il occupait les fonctions de Premier ministre, refusa de se soumettre à la volonté présidentielle. En effet, M. U. Kekkonen réclama la démission de M. Koivisto bien qu'il disposât de la confiance du Parlement.

2 / *La position du Premier ministre dans un régime parlementaire*

La réglementation juridique du parlementarisme est définie dans la Constitution finlandaise par une seule phrase subordonnée : « Les membres du Conseil des ministres, *qui doivent jouir de la confiance du Parlement*, sont nommés par le Président de la République... ». Le Premier ministre n'y est pas mentionné. A côté de cette définition juridique restreinte, un certain nombre de conventions, comparables, pour leur effet contraignant, à celles du droit commun se sont cependant développées. Ces conventions renforcent substantiellement la position du Premier ministre par rapport aux autres ministres et par rapport au Président de la République.

— *Le cas du gouvernement qui a été objet d'un vote de défiance de la part du Parlement.* — Lorsque le Conseil des ministres a présenté sa démission, celle-ci n'est pas immédiatement acceptée, mais les négociations pour la formation d'un nouveau gouvernement sont entamées sous la direction du Président de la République. Très vite la direction des entretiens est transférée à la personne chargée des consultations ou de la formation du

gouvernement, lequel agit cependant selon les directives et le pouvoir accordés par le Président de la République. Si le gouvernement est formé, cette personne sera presque sans exception nommée Premier ministre du nouveau gouvernement. C'est ainsi qu'à chaque phase des négociations on sait qui sera le futur Premier ministre si les négociations réussissent. Ceci renforce la position du négociateur en lui donnant un rôle central pour le règlement des questions de programme et du choix des ministres.

Lorsque le gouvernement est formé et prend ses fonctions, le Premier ministre n'en assure pas seulement la Présidence mais il est, selon les principes parlementaires, également le chef politique du gouvernement. Ceci apparaît clairement lorsqu'il s'agit des gouvernements de coalition — comme le sont obligatoirement les gouvernements majoritaires dans le régime politique multipartiste de la Finlande — où une tâche fondamentale du Premier ministre consiste à conduire des négociations visant à éliminer les divergences de vues entre les différents groupements gouvernementaux. De la même façon, les pourparlers entre le gouvernement et les groupes parlementaires se déroulent d'habitude sous la présidence du Premier ministre. Comme il représente en général l'un des grands partis, la puissance parlementaire de celui-ci augmente son influence réelle.

La tradition veut également que le Président n'intervienne pas, sauf exception, dans l'action politique intérieure du gouvernement. Cette pratique, qui va en s'accroissant, rapproche le statut du premier Finlandais à celui de ses homologues des autres pays parlementaires.

Tous ces faits renforcent considérablement la position du Premier ministre par rapport à celle que lui définissent les textes de loi, tant vis-à-vis du Parlement, des mass media et de l'économie que dans les rapports avec le Président de la République.

Dans le cas d'une crise gouvernementale, quelle qu'en soit la raison, discordes au sein du gouvernement ou défiance de Parlement, c'est le Premier ministre qui conclut. Il peut présenter la démission au nom du gouvernement et celle-ci doit alors être accordée. Les différents partis politiques représentés au gouvernement ou les ministres peuvent certes présenter leur démission, indépendamment du Premier ministre, mais l'ensemble gouvernemental sera conservé jusqu'à ce que le Premier ministre présente la démission au nom de son gouvernement. La menace de la part du Premier ministre de présenter la démission du gouvernement sert souvent de modérateur dans les conflits intergouvernementaux.

Conformément aux principes parlementaires, la menace de démission d'un gouvernement jouissant de la confiance du Parlement est un moyen d'action contre une politique indépendante du Président de la République s'avérant non conforme à la politique du gouvernement et du

Parlement. Les décisions du Président de la République sont liées au Conseil des ministres; il ne peut pas prendre de décisions sans le concours de celui-ci. De plus, le Président de la République a beaucoup de mal à réaliser les solutions pour lesquelles il a opté s'il n'a pas un gouvernement politiquement majoritaire, mais minoritaire ou de techniciens, cependant admises par la Constitution finlandaise, pour les appliquer. Il est donc très souhaitable pour le Président de la République que le pays ait un gouvernement politiquement majoritaire. Ceci renforce la position du Premier ministre qui, en dernier recours, dispose de l'instrument que représente la menace de démission.

3 / *Les conséquences des changements survenus dans le régime politique*

Selon la lettre de la Constitution l'action gouvernementale est très formaliste, c'est-à-dire liée par les formalités strictes qui réglementent les décisions collégiales. Dans ce système (réunion plénière du Conseil des ministres) le Premier ministre ne fait que présider. En pratique, l'évolution a fait que de nouvelles formules préparatoires de réunions se sont développées à côté et même au-dessus des réunions formelles (réunion plénière du Conseil et réunion du Conseil présidée par le Président de la République). La plus importante parmi celles-ci est « l'école du soir » gouvernementale. Chaque semaine le gouvernement se rassemble pour une réunion informelle où les ministres décident d'une manière préliminaire, mais politiquement définitive, des affaires et des projets qui doivent être soumis à la réunion plénière du Conseil des ministres et à la réunion du Conseil présidée par le Président de la République. En règle générale, l'on s'efforce de résoudre toutes les divergences de nature politique pendant cette séance informelle ou bien même à un stade encore plus précoce, par exemple dans les discussions entre différents groupes politiques du gouvernement. Mais si des désaccords surgissent au cours de ces réunions, c'est le Premier ministre qui doit très souvent négocier et arbitrer entre les opposants. Ce n'est que très rarement que le Président de la République use de son pouvoir pour avantager l'une des parties. Cette position clé du Premier ministre dans les discussions interministérielles est encore un facteur qui consolide sa position en général.

Le pouvoir effectif du Premier ministre quant à la politique intérieure et extérieure varie selon qu'il s'agit d'un gouvernement politique majoritaire ayant soutien parlementaire, d'un gouvernement politique minoritaire ou d'un gouvernement de techniciens. Son influence sociopolitique semblerait être la plus forte dans le cas d'un gouvernement politique et majoritaire. A l'intérieur d'un gouvernement politique minoritaire

d'un seul parti, l'autorité du Premier ministre n'est pas contestée, mais la dépendance d'un tel gouvernement vis-à-vis du Président de la République est en général très grande, ce qui affaiblit la position factuelle du Premier ministre.

Les gouvernements de techniciens sont presque totalement formés conformément aux vœux du Président de la République, lequel pèse généralement d'une façon décisive sur le choix des ministres. Un gouvernement de techniciens est toujours une solution provisoire et un tel gouvernement repose très fortement sur l'autorité du Président de la République, étant avant tout un exécutant des décisions présidentielles (et parlementaires) sans volonté politique propre, ce qui affaiblit l'autorité du Premier ministre.

Au cours des années 60, se sont généralisés en Finlande ce que l'on appelle les contrats économiques globaux. L'on s'efforçait de freiner l'inflation ainsi que d'assurer une croissance économique stable par de grandes solutions uniques couvrant quasi totalement les secteurs de l'économie. Le but recherché était de réglementer en un seul et vaste contrat le niveau des salaires et des prix, le revenu agricole, le niveau de l'imposition, l'inflation, le cours de la monnaie, le niveau des loyers, etc. et souvent même en réalité le développement de la législation sociale. Pour mettre en œuvre une telle solution globale, l'on a cherché à assurer au gouvernement par les moyens législatifs des pouvoirs suffisamment étendus concernant l'économie, bien que la sévérité des règlements constitutionnels relatifs à la majorité qualifiée ait compliqué l'obtention de ces derniers. De toute façon, une telle solution globale suppose une série très étendue de négociations, auxquelles prennent part, à divers stades, les organisations du marché du travail (syndicats de travailleurs et organisations patronales ainsi que celles de fonctionnaires), les organisations économiques (commerçants et banques), celles des producteurs agricoles, le ministère des Finances, la Banque de Finlande, les représentants du Parlement et les partis politiques. Le personnage central de ces négociations est soit le Premier ministre, soit, généralement, son délégué agissant selon ses directives. Ce vaste processus, qu'il faut mettre en route presque tous les ans, a essentiellement renforcé la position du Conseil des ministres par rapport au Président de la République et au Parlement et celle du Premier ministre en particulier.

La Constitution ne connaît pas le mécanisme des solutions économiques globales; il s'agit donc d'une modification intervenue dans les rapports du pouvoir de décision sans que la Constitution soit modifiée.

L'importance des mass media s'est beaucoup renforcée depuis la création de la Constitution de 1919. La presse quotidienne et hebdoma-

daire s'est accrue dans des dimensions tout autres que celles des premières décennies du xx^e siècle. De plus se sont développés de nouveaux moyens d'information électromagnétiques, c'est-à-dire la radio et la télévision, d'une efficacité sans précédent. Les experts en matière de droit constitutionnel considèrent en général que cette évolution n'a renforcé que la position du Président de la République, celui-ci ayant toujours la possibilité de faire entendre sa parole lorsqu'il le souhaite. En réalité, il semble cependant que cette évolution ait également consolidé la position du Premier ministre. La presse écoute ce dernier et diffuse son discours de façon très efficace, ce qui ne peut manquer d'augmenter son prestige.

Une question à part, non prévue par la Constitution, est à noter; il s'agit de la croissante influence de fait des mass media à la formation de l'opinion politique.

Naturellement, parallèlement à la Constitution, les rapports du Président de la République et du Premier ministre sont modelés par la pratique et les conditions politiques du moment. Le contexte politique intérieur de la Finlande de ces dernières années est demeuré relativement stable. Nos gouvernements ont été des gouvernements majoritaires stables. Ceci a pour sa part renforcé la position du gouvernement, partant du Premier ministre. Le Président Mauno Koivisto a fait état de cette évolution l'hiver 1982 dans le cadre de sa candidature à la présidence. Il était alors Premier ministre mais assurait l'intérim du Président en congé de maladie. Il estimait se trouver, en qualité de Président, plus éloigné de la prise de décision réelle que lorsqu'il exerçait les fonctions de Premier ministre. En tant que Président il considère être mieux informé par la presse et les conversations tenues avec diverses personnes que par les documents qui lui sont adressés. En tant que Premier ministre il avait dirigé le travail du collège politique qui prenait de nombreuses décisions avec autonomie et préparait pratiquement toutes les décisions du Président. Il était, en un mot, au croisement des courants d'information. Or le Président, qui est plus isolé de ces courants d'information, s'écarte extrêmement rarement des propositions élaborées. Il est d'usage, il est vrai, de discuter avec lui des décisions présidentielles les plus importantes avant l'établissement de celles-ci.

En résumé, on peut constater que la position du Premier ministre et son rapport avec celle du Président de la République ne peuvent pas être déterminés simplement par les articles de la Constitution. Selon la législation, la position du Premier ministre est faible. Mais conséquemment au renforcement des conventions et à une métamorphose sociale, la position du Premier ministre n'a cessé de se fortifier

pendant toute la durée de l'indépendance finlandaise. Les périodes « de pointe » ont été, bien entendu, celles des conditions exceptionnelles, telles par exemple la guerre d'hiver, pendant laquelle le président Kallio est très nettement resté dans l'ombre du Premier ministre M. Ryti, ou la période ayant suivi la guerre dite de continuation, le président Mannerheim se détachant de la direction effective de l'Etat et le pouvoir de décision glissant aux mains du Premier ministre, M. Paasikivi. Pourtant, indépendamment de ces périodes exceptionnelles, on constate que le pouvoir du Premier ministre s'est renforcé peu à peu pendant toute la durée de l'indépendance, même si l'évolution n'a pas été uniforme. Cette évolution a donc découlé de changements survenus dans le régime politique, non de modifications de la Constitution. Il est difficile de dire aux dépens de quel « pouvoir » s'est opérée l'évolution, d'autant plus que le prestige du Président de la République n'a fait lui aussi que se renforcer durant toute la période de l'indépendance. Il se peut, pour en parler dans les termes du dogme des trois pouvoirs séparés de l'Etat, qu'un glissement global du pouvoir se soit produit du détenteur primordial du pouvoir législatif et budgétaire, le Parlement, vers le pouvoir exécutif en général (le Président de la République, le Conseil des ministres, le Premier ministre). Le Premier ministre ayant à l'origine le rôle de président du groupe des conseillers (les ministres) du Président de la République a reçu un rôle central de planificateur et de directeur de l'administration.

Les compétences du Premier ministre reposant cependant davantage sur les modifications réelles du système de décision de la société que sur les stipulations explicites, il faut en dernier lieu constater que la personnalité du Premier ministre a également une influence considérable sur la quantité et la qualité de son pouvoir.

*Le mécanisme
de l'élection présidentielle
en Finlande :
évolution et signification politique*

KLAUS TÖRNUDD

Origines

La commission constitutionnelle présidée par K. J. Ståhlberg et établie par le Sénat (cabinet ministériel nommé par le gouvernement russe) en mars 1917 soumit le 3 octobre 1917 son rapport — deux mois avant la déclaration de l'indépendance. Le projet de constitution élaboré par la commission se basait sur le principe républicain. Pour ce qui est du mode d'élection du Président de la République, la commission proposa l'élection au suffrage direct d'après les fondements suivants :

« ... de l'avis de la commission il serait d'une importance essentielle pour la position et l'autorité du Président qu'il soit élu directement par le peuple, car la volonté du peuple se révèle plus sûrement par un tel mode d'élection qu'à travers un choix effectué par des électeurs présidentiels. Lorsque la première méthode est utilisée, celui qui a droit de vote sait à qui il donne sa voix. Le résultat de l'élection serait ainsi moins soumis à l'influence des dirigeants des partis ou d'autres facteurs externes que si on appliquait le suffrage indirect qui facilement peut produire un résultat autre que celui espéré par la majorité du peuple. Les mêmes raisons s'opposent aussi à la procédure qui donnerait à la Chambre des représentants la tâche d'élire le Président, ce qui d'ailleurs paraît incompatible avec le droit du Président de dissoudre la Chambre »¹.

La commission avait évidemment réfléchi beaucoup sur les trois alternatives — élection au suffrage direct, au suffrage indirect et par la

Chambre des représentants. Dans un avant-projet on avait encore maintenu l'idée de suffrage indirect, qui ensuite fut abandonnée. Les sociaux-démocrates étaient pourtant de fervents partisans de l'élection par la Chambre, tandis que d'autres membres de la commission avaient maintenu l'idée d'une élection par un collège de 300 électeurs présidentiels, parmi lesquels les députés ne pourraient pas figurer. Le gouvernement adopta le modèle proposé par la commission dans sa version retenue par la Chambre de décembre 1917. Le mode d'élection au suffrage direct rend souvent nécessaire l'emploi de deux tours de scrutin. Ceci était prévu dans la proposition pour le cas où aucun candidat n'atteindrait la majorité absolue au premier tour, le deuxième tour retenant les trois candidats qui auraient obtenu le plus de voix au premier tour.

Après la guerre civile, qui dura de janvier à mai 1918, les controverses concernant la Constitution continuèrent jusqu'à l'adoption de la Constitution du 17 juillet 1919, qui est toujours en vigueur. En laissant de côté les détails, on peut noter que la variante de suffrage direct fut abandonnée, surtout parce que le deuxième tour était considéré incommode. Les divergences continuèrent au sujet des deux alternatives restantes. Dans la proposition finale du gouvernement, soumise à la Chambre en mai 1919, l'élection par la Chambre était la méthode prévue, mais le Conseil des ministres lui-même était divisé à ce sujet. Les débats à la Chambre qui s'ensuivirent n'étaient pas moins marqués par les controverses, reflétées en large mesure dans les nombreuses réserves à l'égard du rapport de la commission constitutionnelle de la Chambre. Des auteurs français faisant autorité dans le domaine du droit constitutionnel comme Joseph Barthélemy et Léon Duguit furent cités dans les débats pour appuyer la thèse de ceux qui s'opposaient à l'élection du Président de la République par la Chambre. Leur point de vue s'est évidemment plus ou moins inspiré par la pensée de Benjamin Constant, d'après laquelle le chef d'Etat doit agir comme un *pouvoir modérateur* dans la vie politique. Cependant, il est difficile de prouver l'existence d'une influence profonde de la doctrine française sur la Constitution finlandaise; le dualisme entre pouvoir présidentiel et régime parlementaire a ses propres sources nationales. La discussion continue encore aujourd'hui au sujet du mode d'élection.

Les travaux de la commission constitutionnelle en mai 1919 orientèrent le projet de constitution sensiblement vers la droite. Un compromis fut trouvé dans la question du mode d'élection du Président, selon lequel l'élection aurait lieu au suffrage indirect (sauf la première élection, qui devait être faite par la Chambre des représentants), en permettant aux députés de remplir les fonctions d'électeurs présidentiels (« grands électeurs »). Cette solution demeura définitive, en dépit des maintes

suggestions avancées au cours des années en vue d'un amendement. Probablement plusieurs députés s'imaginaient que le résultat de l'élection se jouerait entièrement au niveau même de l'élection des grands électeurs suivant l'exemple des Etats-Unis.

Mode d'élection d'après la loi

Les règles principales concernant l'élection du Président de la République se trouvent dans l'article 23 de la Constitution, qui dans sa rédaction actuelle se lit ainsi :

« Le Président de la République est élu par le peuple de Finlande parmi les citoyens finlandais de naissance pour une durée de six ans.

« L'élection du Président se fait par des électeurs au nombre de trois cent un. En ce qui concerne le droit de vote, l'éligibilité de ces électeurs, et, dans les parties applicables, le mode d'élection, de vote et de désignation de suppléants, on observera les dispositions en vigueur pour les élections à la Chambre des représentants.

« L'élection des électeurs présidentiels a lieu le troisième dimanche de janvier et le lundi suivant, et, le 15 février suivant, ils se réunissent sous la présidence du Premier ministre pour procéder à l'élection du Président de la République. Si un candidat obtient plus de la moitié des suffrages exprimés lors du vote au bulletin secret, il est élu; sinon on procède immédiatement à un nouveau scrutin et, si personne n'obtient alors la majorité absolue, un troisième scrutin à la majorité relative est procédé à l'égard des deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au second tour. En cas de partage égal des voix, on décide par tirage au sort.

« Si un membre de la Chambre est élu Président, son mandat de député prend fin. Un fonctionnaire de l'Etat élu Président est considéré comme démissionnaire.

« Si la date du 15 février mentionnée dans le troisième alinéa du présent article ou une date fixée ailleurs dans cette Constitution tombe un jour férié, elle est reportée au jour ouvrable suivant »².

L'article 23 de la Constitution a été modifié deux fois — en 1977 pour fixer les jours de l'élection à un dimanche et un lundi au lieu des 15 et 16 janvier comme dans la rédaction originale et en 1981 pour augmenter le nombre des électeurs présidentiels de 300 à 301. Le but de cette dernière modification était d'éviter le partage égal des voix ainsi qu'une décision par tirage au sort. Théoriquement, le recours au tirage au sort peut toujours être nécessaire, par exemple si un grand électeur est absent ou si un bulletin de vote est déclaré nul pour une raison quelconque.

En outre, il y a des dispositions plus détaillées dans la loi n° 392/1969 sur l'élection des électeurs du Président de la République et la loi

n° 59/1924 sur l'élection du Président. La loi sur l'élection des électeurs présidentiels (« grands électeurs ») est relativement courte et simple, parce que le texte contient plusieurs références à la loi électorale en vigueur pour les élections parlementaires, dont on applique les dispositions analogues. La loi électorale a été refaite quelques fois depuis 1906, l'année de la grande réforme de la représentation populaire, mais les grandes lignes du système électoral restent les mêmes³. Pour chaque élection, le pays est divisé en circonscriptions (quinze depuis 1961), et un certain nombre de sièges proportionnel à sa population est attribué à chaque circonscription. La province autonome d'Åland forme une circonscription séparée pour élire un seul grand électeur; dans les autres circonscriptions le nombre de grands électeurs en 1982 varia entre 11 et 41. Les partis désignent leurs candidats dans les circonscriptions (un parti ou une alliance électorale formée par deux ou plusieurs partis peut présenter au maximum le même nombre de candidats comme il y a de sièges à pourvoir). Par exemple, dans l'élection de 1982, il y avait 30 sièges pour la circonscription de la ville de Helsinki, huit partis présentèrent trente candidats chacun et deux autres partis alliés présentèrent trente candidats ensemble (28 + 2). Il y avait donc un choix de 270 candidats de dix différents partis pour les trente sièges de grands électeurs; ces partis à leur tour représentaient huit différents candidats pour le poste de Président de la République. Le droit de vote appartient à chaque citoyen ayant dépassé l'âge de dix-huit ans. Il vote pour un seul candidat au siège de grand électeur, mais son vote bénéficie également au parti de ce candidat. Après le scrutin, l'ordre des candidats à l'intérieur de chaque parti est déterminé par le nombre de votes reçus. Ensuite, les sièges sont distribués entre les partis (ou alliances électorales) en conformité avec le système de répartition d'Hondt. Dans chaque campagne électorale on peut donc observer une concurrence entre les partis mais à la fois une concurrence entre les candidats individuels, souvent aussi à l'intérieur des partis. Ce phénomène de concurrence double est bien entendu plus accentué dans les campagnes électorales parlementaires que dans les élections présidentielles, où la grande concurrence pour la Présidence de la République est dominante.

Normalement, l'exercice effectif des fonctions de grand électeur dure deux jours — un jour pour la vérification de leurs mandats et le lendemain pour la procédure d'élection elle-même. Il est stipulé dans la loi sur l'élection du Président de la République que les grands électeurs doivent se réunir à trois heures de l'après-midi sous la présidence du Premier ministre pour procéder sans aucune discussion à l'élection. Etant donné qu'aucune discussion n'est permise dans le collège des grands électeurs, les suspensions de séance entre les tours de scrutin sont normales et nécessaires pour permettre aux groupes de mener des

discussions officieuses, se concerter, etc. Chacun des 301 grands électeurs vote à titre personnel, et ils ne sont liés par aucun mandat impératif de leurs électeurs. Cependant, les candidats aux sièges de grand électeur ont souvent été appelés à déclarer ouvertement pendant la campagne électorale non seulement qui est leur candidat préféré, ce qui de nos jours normalement est évident, mais aussi lequel des candidats connus serait le cas échéant leur deuxième ou troisième choix — ou peut-être s'il y a parmi les candidats connus quelqu'un qui ne recevrait en aucun cas leurs voix. En plus, les partis ont parfois essayé d'imposer une certaine discipline en demandant par exemple à leurs grands électeurs de montrer leurs bulletins de vote aux voisins de groupe avant de les déposer dans l'urne. En 1982 on a modifié un peu la procédure technique pour éviter un tel contrôle. On veut maintenir le principe de libre choix par 301 individus indépendants en tout cas pour le moment de déposer le bulletin de vote. Néanmoins, la fidélité envers le parti est décisive pour le comportement des grands électeurs presque sans exception.

Les lois concernant l'élection du Président de la République ont donc réglé en détail tout le système d'élection à deux degrés, à partir du vote populaire pour les candidats aux sièges de grands électeurs jusqu'à la réunion de ceux-ci. Cependant, les lois ne disent rien au sujet de l'*investiture* des candidats pour la Présidence de la République. Un parti a toujours pu participer aux élections de grands électeurs, en faisant appel à ses adhérents habituels sans s'engager d'avance à soutenir une personnalité déterminée pour la présidence.

Les élections présidentielles 1925-1982

La Finlande indépendante a connu neuf présidents, et la procédure décrite ci-dessus a été appliquée neuf fois. Cependant, il y a eu quinze échéances présidentielles; la mort d'un Président, la mauvaise santé d'un autre, la guerre et d'autres circonstances spéciales ont eu pour conséquence que d'autres procédures ont été appliquées à six occasions : élection par la Chambre en 1919 et 1946, désignation par une loi spéciale en 1944 et 1974, et élection effectuée par les mêmes grands électeurs qui avaient été élus auparavant en 1940 et 1943. Les présidents, leurs périodes de fonctions et leurs partis respectifs sont les suivants : l'identification du Parti est faite en tenant compte de la coutume stipulant que le chef de l'Etat n'est pas membre d'un parti et qu'il ne participe à aucune activité partisane :

K. J. Ståhlberg	1919-1925	Parti progressiste (libéral)
Lauri Kr. Relander	1925-1931	Parti agrarien
P. E. Svinhufvud	1931-1937	Union nationale (conservateur)

les stratégies : l'un de ces plans est institutionnel, c'est celui des *groupes* parlementaires, l'autre est « privé », c'est celui des *organisations* (sans parler des électeurs que brasse le scrutin à deux tours).

A / Les groupes

Sur le plan parlementaire la configuration de la majorité a varié quant au nombre et à l'équilibre de ses composantes¹.

1^o Quant au *nombre* :

- de 1962 à 1969, deux groupes (les gaullistes et les républicains indépendants);
- de 1969 à 1974, trois groupes (les centristes du groupe Progrès et Démocratie moderne sont venus s'adjoindre aux deux précédents en entrant dans la majorité; le groupe PDM a pris en avril 1973 le nom d'Union centriste);
- de 1974 à 1978, trois groupes encore (les gaullistes de l'UDR devenue RPR en décembre 1976; les républicains indépendants, devenus groupe républicain en mai 1977; les réformateurs, centristes et démocrates sociaux, formés par la fusion en 1974 de l'Union centriste et des réformateurs et démocrates sociaux qui entrèrent à leur tour dans la majorité);
- de 1978 à 1981, deux groupes (le RPR et l'UDF, résultant de la fusion des groupes républicain et RCDS);
- de 1981 à 1984, deux groupes (socialistes et communistes).

2^o Quant à l'*équilibre interne* : l'effectif des groupes de la majorité en début de législature se présente de la manière suivante :

1962- 1967	1967- 1968	1968- 1973	1973- 1978	1978- 1981	1981- 1984
233 UNR-UDT 35 RI	200 UD-V ^e 42 RI	293 UDR 61 RI 33 PDM (1)	183 UDR 55 RI 30 UC 34 RDS (2)	154 RPR 123 UDF	285 PS 44 PC
Majorité absolue					
242	244	244	246	246	246

(1) A partir de juin 1969.

(2) Fusionne avec l'UC en juillet 1974.

B / *Les partis*

Du point de vue des *organisations*, la structure de la majorité ne correspond pas exactement à son expression parlementaire en raison de la règle des 30 députés qui élimine la représentation autonome de certains partis ayant soutenu le Président lors de son élection, tandis que certains groupes ont pu ne correspondre à aucun parti :

- de 1962 à 1969, la majorité compte *deux* partis : la nébuleuse gaulliste (UNR-UDT, puis UD V^e, puis UDR) et la Fédération nationale des républicains indépendants constituée en 1966 ;
- de 1969 à 1974, elle en compte *trois* : les précédents plus le Centre démocratie et progrès (CDP) ;
- de 1974 à 1978, elle passe d'abord à *cinq* (les précédents plus le Centre démocrate et le parti radical), puis à *quatre* à la suite de la fusion du CDP et du CD qui donne naissance au Centre des démocrates sociaux en 1976 ;
- de 1978 à 1981, la création de l'UDF, qui fédère les trois partis non gaullistes (Parti républicain, CDS et parti radical), ramène à *deux* le nombre de formations de la majorité ;
- de 1981 à 1984, la nouvelle majorité compte *trois* partis : le PS, le PCF et le MRG (dont les députés sont apparentés au groupe socialiste).

C / *Identification du PNP*

Trois partis (et trois groupes) ont successivement répondu à la définition du PNP depuis 1962 : les républicains indépendants de M. Giscard d'Estaing, le RPR de M. Chirac et le PCF de M. Marchais, tous trois candidats à une élection présidentielle.

II / LOGIQUE DU SCRUTIN

Le scrutin majoritaire à deux tours, qui s'applique à l'élection du Président mais aussi à celle des députés, est la variable institutionnelle décisive pour rendre compte de la situation du PNP.

A / *Compétition et regroupement à l'élection présidentielle*

Selon une loi fameuse énoncée par Maurice Duverger, le premier tour incite à la compétition et le deuxième contraint au regroupement. Ce mécanisme classique se vérifie pour l'élection présidentielle.

Le parti du Président constitue une base *nécessaire* pour soutenir une

candidature, mais non *suffisante* pour l'emporter au ballottage qui appelle d'autant plus un rassemblement que seuls les deux candidats arrivés en tête au premier tour peuvent s'y affronter. Ce rassemblement définit la *majorité présidentielle*, laquelle se reflète ensuite dans le plan parlementaire, qu'il y ait des élections législatives dans la foulée comme en 1981, ou que la législature se poursuive, comme en 1969 et 1974. La nouvelle *majorité parlementaire* est donc déterminée par référence au tour décisif de l'élection présidentielle, ce qui signifie qu'elle intègre des partis qui, au premier tour, ont soutenu d'autres candidats que le Président élu (1974 et 1981), ou qui ne se sont résignés à soutenir celui-ci que faute de pouvoir faire autrement et en attendant mieux (1969).

A l'origine de la nouvelle majorité, il existe donc un élément de rivalité et de compétition qui se cristallise autour du PNP.

B / *Bipolarisation interne de la majorité*

Le mécanisme des deux tours se prolonge lors des élections législatives qui interviennent nécessairement pendant le septennat et qui reproduisent le même jeu de forces : tendance à la compétition au premier tour et discipline imposée par ce ballottage. Mais, comme l'a montré Jean-Luc Parodi, cet effet réducteur du deuxième tour réagit sur l'affrontement du premier, car il faut y arriver en tête pour pouvoir bénéficier du désistement des autres. La conséquence est que les partis les plus faibles de la majorité sont incités à se coaliser dès le premier tour pour n'être pas distancés par leur partenaire le plus puissant. Sous ce rapport, la création de l'UDF en février 1978 a valeur exemplaire et si elle n'a eu lieu que si tardivement, c'est parce que le parti le plus puissant étant jusque-là celui du Président, il avait le moyen de perpétuer sa domination : l'unité de candidature imposée aux républicains indépendants « gelait » à peu près le rapport existant et leur interdisait d'aller chercher aux frontières de la majorité les renforts nécessaires pour devancer leur allié. Les « primaires » qu'ils réclamaient depuis 1966 devaient leur permettre d'attirer les centristes d'opposition pour « rééquilibrer » de l'extérieur la majorité, stratégie qui a finalement réussi lors de l'élection présidentielle de 1974, et à laquelle correspondait la « fédération du centre » préconisée en 1971 par M. Poniowski mais concrétisée seulement sept ans plus tard par la création de l'UDF.

Ainsi s'explique la tendance de la majorité (comme de l'opposition) à un dualisme interne dont le PNP constitue l'un des pôles, ce qui confirme l'élément de rivalité et l'entretient.

III / SITUATION DU PNP

La contribution du PNP à la victoire présidentielle lui assure la participation au pouvoir, mais avec un statut de *second rang*. Cette position signifie que les décisions importantes lui échappent et qu'il ne peut pas vraiment s'y opposer puisque ses ministres sont tenus par la solidarité gouvernementale, et ses parlementaires par la discipline majoritaire; il reste aux militants le dévouement des congrès... et à tous l'espoir de devenir un jour le parti du Président.

A / *Contraintes et marges de liberté*

Le cadre objectif dans lequel se trouve le PNP est déterminé d'abord par la Constitution qui lui interdit tout affrontement ouvert. Même lorsque les suffrages de ses députés sont arithmétiquement indispensables, voire même lorsqu'ils sont plus nombreux que ceux du parti du Président, il ne peut exploiter cet avantage qu'avec discrétion car sa capacité virtuelle d'obstruction est très largement neutralisée par les dispositions constitutionnelles. S'il refuse de voter un texte, il suffit au Premier ministre d'engager sa responsabilité, comme le firent Georges Pompidou en 1967 et Raymond Barre en 1979-1980, pour passer outre, d'autant que la procédure de l'article 49, alinéa 3, épargne à ses députés l'humiliation d'un vote imposé puisque leur acquiescement se résume en une abstention². Ils ne sauraient d'autre part, sans s'exposer à un suicide politique, mêler leurs voix à celles de l'opposition en approuvant une motion de censure, car l'adoption de celle-ci signifierait la dissolution de l'Assemblée et la certitude de se retrouver marginalisés entre les candidats de la majorité fidèle et ceux de l'opposition³. M. Giscard d'Estaing n'avait pas manqué de rappeler au RPR, à ce propos, le sort des dissidents de 1962 (*Le Monde*, 20 avril 1979).

Les contraintes constitutionnelles traçant ainsi une limite que le PNP ne peut franchir, il lui faut se contenter d'occuper l'espace restreint qui lui est assigné. Il n'y est pas dépourvu de ressources. D'abord parce que le recours à l'article 49, 3^o, implique une escalade qui ne saurait se poursuivre sans menacer toute la majorité (le RPR a pratiqué cette stratégie au bord du gouffre... où il a fini par tomber avec ses partenaires). Il faut donc trouver des formules de compromis qui assurent un fonctionnement parlementaire normal, et c'est à ce niveau que le PNP recouvre une certaine marge de manœuvre. Il peut exploiter les failles qui subsistent dans le dispositif constitutionnel, s'abstenir tout simplement dans un scrutin ordinaire, réclamer une session extraordinaire, une commission d'enquête, bref exercer sur le gouvernement une pression qui présente

l'avantage immédiat de l'amener à discuter, mais qui s'inscrit dans un dessein plus vaste.

Le problème du PNP est de préserver son *identité*, qui risque de se dissoudre dans la nébuleuse majoritaire, et il ne peut y parvenir qu'en se démarquant aussi nettement que la conjoncture le lui permet. C'est ce que firent successivement les républicains indépendants, le RPR et jusqu'en 1984 le PCF. Les actes décisifs lui étant interdits, il lui reste le discours; où, précisément, ses députés, ses militants, et ses dirigeants (pourvu qu'ils ne soient pas ministres) ne sont pas tenus à un conformisme aussi pesant que leurs homologues du parti du Président. Ils peuvent exprimer des critiques ponctuelles, qui se rattachent à la guérilla évoquée plus haut, et surtout le PNP en tant que tel revendique un droit de libre examen dont le modèle reste le « oui mais » de M. Giscard d'Estaing (10 janvier 1967)⁴. Assuré de cette autonomie intellectuelle, il est en mesure d'occuper les « créneaux » qui s'offrent à lui. Les RI, par exemple, tenaient un discours plus « parlementaire » que l'UNR-UDT (le PNP défend toujours les droits du Parlement qu'il estime invariablement bafoués). Le RPR devait leur rendre la monnaie de la pièce après 1974 en s'attribuant le rôle de gardien sourcilieux d'une orthodoxie que le chef de l'Etat ne pouvait désavouer, notamment l'indépendance nationale. Par la suite, le PCF, auquel ses déconvenues électorales et les servitudes de la solidarité gouvernementale ne permettent guère de se poser ouvertement en tribun de la plèbe⁵, a trouvé un emploi de *censeur idéologique* : n'est-il pas la caution irréfutable qui authentifie par sa présence la nature de gauche du pouvoir ?

La pratique de la contestation verbale franchit trois degrés différents : elle vise le parti du Président, c'est le débat politique normal; elle met en cause la manière dont le Premier ministre dirige le gouvernement et pratique la concertation avec sa majorité; exceptionnellement elle s'adresse au chef de l'Etat : la critique de « l'exercice solitaire du pouvoir » par M. Giscard d'Estaing en 1967 et les doutes exprimés par M. Chirac sur la légitimité de celui-ci dix ans plus tard en sont les exemples, annonciateurs d'une candidature à la succession.

B / *Le jeu des structures*

Le PNP affronte les contraintes de son appartenance à la majorité en exploitant les possibilités que lui offrent les différents niveaux de son organisation. Seuls les députés peuvent peser par leur vote sur le gouvernement, mais ils sont relativement vulnérables dans la mesure où ils se trouvent exposés aux pressions contradictoires de deux solidarités :

— l'une qui les intègre à la majorité et qui repose sur le loyalisme à l'égard du Président, la coopération avec le Premier ministre et, *ultima*

- ratio*, la préoccupation des électeurs du second tour qui, pour le PNP, sont essentiellement ceux du parti du Président;
- l'autre qui les rappelle à la différence et qui s'appuie sur l'appareil qui les investit, la communauté d'idées à laquelle ils appartiennent et les militants qui participent à leur campagne.

Pour compenser la première, il faut une organisation capable de stimuler la seconde.

Il n'est pas surprenant que M. Giscard d'Estaing ait découvert l'intérêt d'un parti aussitôt après son éviction du ministère des finances et qu'il ait alors créé la Fédération nationale des républicains indépendants⁶, car celle-ci lui offrait un point d'appui extérieur, de surcroît plus facile à manipuler que des députés préoccupés de leur réélection. Au jeu discret d'un parti de cadres, M. Chirac préféra le maniement d'un parti de masse et il mobilisa le RPR pour peser sur le groupe et désarmer les tentatives de débauchage de l'Élysée. La situation du PCF est encore plus simple, la maîtrise de leur instrument permettant aux dirigeants communistes de moduler les réactions du parti : à la condamnation catégorique du blocage des salaires par le secrétariat général le 22 juin 1982 ne fit écho que l'abstention des parlementaires sur le projet de loi (le recours à l'article 49, alinéa 3, dispensa d'ailleurs les députés de se prononcer) après qu'ils eurent voté la confiance à M. Mauroy le 23.

La principale parade du pouvoir sur ce terrain a résidé dans l'organisation de la majorité. G. Pompidou déplorait que « certains membres » de celle-ci (*i.e.* les RI) aient refusé, du temps qu'il était Premier ministre, « une organisation solide et en quelque sorte institutionnelle, préférant garder leur liberté de manœuvre »⁷. C'est en effet le moyen de subordonner les partis à la direction du Premier ministre et d'intégrer davantage le PNP. Mais G. Pompidou n'en avait pas moins réussi à contrarier les velléités d'indépendance de la FNRI en intervenant à la source, c'est-à-dire en se réservant le monopole des investitures, comme on l'a vu plus haut. Il imposa en 1966 le principe de l'unité de candidature sous l'égide du *Comité d'action pour la V^e République*⁸ et cette formule, confirmée en 1968 avait pour résultat de renforcer l'allégeance des députés de tous les groupes (on l'a constaté d'ailleurs lorsque l'hostilité de M. Giscard d'Estaing au référendum de 1969 ne rencontra guère d'échos publics dans le groupe). Une fois à l'Élysée, G. Pompidou reprit à son compte la solution qu'il avait auparavant appliquée comme fondé de pouvoirs du général de Gaulle et il chargea M. Chirac de préparer les élections de 1973 sur ce modèle⁹, mais en soulignant davantage l'allégeance directe au chef de l'État qui transparaît dans le sigle URP (Union des républicains de progrès pour le soutien du Président de la République).

Le PNP répugne à l'organisation de la majorité parce qu'elle perpétue sa sujétion et favorise la domination du parti du Président. Mais lorsque ce dernier cesse d'être dominant, les comportements s'inversent. Nommé Premier ministre expressément parce qu'il représentait le groupe le plus important, M. Chirac rencontra immédiatement des difficultés pour s'imposer à la direction de la majorité car les républicains indépendants, parti du Président, ne voulaient pas conforter la suprématie de l'UDR que l'organisation aurait consacré¹⁰. Ce n'est qu'après la démission du Premier ministre et devant la sécession morale de l'UDR que le chef de l'Etat tenta de mettre sur pied une formule gouvernementale d'organisation (les ministres d'Etat représentant les partis) et chargea M. Guichard (UDR) de présider un groupe de travail de la majorité. Il était trop tard, le RPR jouant à fond le jeu du PNP, rejeta toutes les contraintes, de telle sorte que les élections de 1978 marquèrent autant l'affrontement du RPR et de l'UDF que celui d'une opposition elle-même ébranlée par la rupture du programme commun. Mais le rapport des forces ne rend pas compte de tout : autant, et peut-être davantage, a compté ce que J.-F. Revel a appelé le « taoïsme constitutionnel » de M. Giscard d'Estaing¹¹ qui permit à M. Chirac de dénier au Président de la République le droit de donner des investitures : « Le général de Gaulle et Georges Pompidou pouvaient le faire puisqu'ils liaient leur destin à celui des députés qui s'étaient engagés à les soutenir... » En revanche, M. Giscard d'Estaing qui a annoncé qu'il resterait en cas de victoire de l'union de la gauche a rompu cette solidarité : dès lors, « c'est aux formations politiques qu'il revient d'investir leurs candidats » (*Le Monde*, 17 mai 1977). La solidarité partisane l'emporta donc sur la solidarité majoritaire qui ne se manifesta qu'à titre défensif, c'est-à-dire au second tour, tandis que toute allégeance à l'égard du Président se trouvait répudiée.

IV / COMPORTEMENT DU PRÉSIDENT

Sous la V^e République (au moins jusqu'à présent), les forces politiques sont une *variable dépendante* des institutions et non l'inverse; elles peuvent en contrarier le fonctionnement mais elles ne le déterminent pas, ce sont elles qui en subissent les exigences. Les institutions ont littéralement « fabriqué » la majorité, et on les trouve à l'origine de la définition des rôles politiques majeurs. Ainsi l'article 5 de la Constitution qui charge le Président de la République d'assurer « par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » se prolonge par une mission analogue à l'égard de la majorité dont la cohésion est une condition de ce fonctionnement régulier puisque le soutien du gouver-

nement en dépend. De la même manière, le Premier ministre « dirige l'action du gouvernement » (art. 21), comme il dirige normalement celle de la majorité au Parlement et à l'occasion des élections. C'est donc lui qui est l'interlocuteur direct du PNP et que l'on retrouve au premier plan. Mais le Président veille derrière lui comme la figure du commandeur, intervenant à l'occasion pour assurer l'unité et pour préserver le pluralisme de cette majorité.

A / *Assurer l'unité*

La composition du gouvernement que désigne le Président reflète celle de la majorité qui s'est rassemblée au second tour de son élection. Le passage du domaine électoral au domaine constitutionnel entraîne certes une mutation des rôles, mais elle n'est pas totale car la solidarité des ministres est à la fois le symbole et le garant de celle de la majorité. De manière très orthodoxe, M. Mitterrand souligna que les membres du gouvernement ne sont pas les représentants de leurs partis mais « ceux de la France » (*Le Monde*, 29 mai 1981), il ne les exhorta pas moins, dans ses vœux de nouvel an, à « veiller à l'union nécessaire des forces qu'ils représentent » (*Le Monde*, 5 janvier 1982). Sous ce rapport la présence de membres du PNP, qui récompense la contribution passée, constitue pour l'avenir un gage de bonne conduite¹² puisqu'ils doivent afficher une solidarité exemplaire, plus exigeante que celle des parlementaires et, naturellement, que celle du parti. On observe cette gradation, par exemple, lorsque M. Marchais est plus critique ou réservé au nom du PCF que M. Lajoinie au nom du groupe qu'il préside, lequel l'est cependant plus que M. Fiterman, ministre d'Etat. Le phénomène est constant; déjà en 1962, les ministres modérés s'étaient solidarisés avec le général de Gaulle, dont le CNIP contestait violemment la politique algérienne et les initiatives constitutionnelles, tandis que le groupe se divisait; de même, les ministres républicains indépendants affichèrent leurs distances à l'égard des « petites phrases » de M. Giscard d'Estaing après son départ du gouvernement, le président du groupe s'efforçant de son côté de ne contrarier personne.

Durant sa présidence G. Pompidou se trouva devant une situation différente. Outre la sécurité parlementaire que représentait jusqu'en 1973 la majorité absolue de l'UDR, il disposait de l'atout d'un PNP « multiple » et pouvait donc rappeler aux républicains indépendants qu'ils n'étaient plus les seuls alliés : il y avait aussi les centristes du PDM, dont il souhaitait tant qu'ils tiennent leur place dans le « trépied majoritaire » que lorsqu'il manqua des députés à l'Union centriste pour atteindre, en 1973, le seuil fatidique des trente membres, on lui en prêta¹³.

Après l'échec de la mission de récupération du mouvement gaulliste

confiée à M. Chirac, le chef de l'Etat essaya de jouer des divisions du RPR en appelant au gouvernement des « chabanistes » (MM. Guichard, Boulin puis Peyrefitte), bien qu'ils se fussent opposés en 1974 à sa candidature; mais, ils avaient par là même combattu M. Chirac, dont la démission de 1976 les rapprochait du Président. Cette tactique de débauchage, qui utilisait les promotions ministérielles pour ramener le PNP dans le rang, tourna court car la direction du RPR mobilisa son appareil afin de susciter des oppositions aux ministres parmi les militants de leur fédération et obtint ainsi qu'ils fussent désavoués par leur base (par exemple, les sanctions réclamées contre M. Peyrefitte, *Le Monde*, 21 décembre 1978). Le RPR isola ainsi les hommes de l'Elysée en son sein et il révisa même ses statuts pour édicter une rigoureuse incompatibilité de la fonction de membre du gouvernement ou de président de l'Assemblée (M. Chaban-Delmas venait d'être élu contre le candidat de M. Chirac) avec la participation aux instances du mouvement (*Le Monde*, 11 avril 1978)¹⁴.

B / Préserver le pluralisme de la majorité

Les rapports du Président avec le PNP s'inspirent de préoccupations contradictoires dans la mesure où ce PNP apparaît comme un facteur de division qu'il faut neutraliser, mais aussi comme une composante nécessaire dont l'affaiblissement entraînerait celui de l'ensemble. La conciliation entre ces tensions avait été réalisée empiriquement par le Premier ministre du temps du général de Gaulle, et plus systématiquement par le successeur de celui-ci. La pièce maîtresse, celle qui commandait tout le reste, consistait dans l'investiture unique pratiquée avec assez de fermeté pour que l'unité de la majorité rejetât au second plan les particularismes, mais assez de souplesse pour que le PNP y trouvât des satisfactions raisonnables et en tout cas ne sentît pas son existence menacée (le tableau des groupes ci-dessus montre que les républicains indépendants ne perdaient pas de sièges mais en gagnaient). La formule a cessé de fonctionner sous le septennat de M. Giscard d'Estaing pour les raisons que l'on a vues et avec le résultat que l'on sait : non en 1978, mais en 1981, preuve que la préservation du pluralisme majoritaire intéresse directement le sort du chef de l'Etat.

Depuis 1981, la situation est nouvelle puisque le principe est désormais celui d'une compétition systématique au premier tour (avec application de la « discipline républicaine » au ballottage) qui fait ressortir plus vivement l'hétérogénéité de la majorité et son caractère compétitif. La limite inattendue du rééquilibrage de la gauche entrepris par M. François Mitterrand en 1971 s'y révèle au passage : après les élections cantonales de mars 1982, on s'est inquiété de la poursuite du reflux commu-

niste qui cessait d'être compensé par une progression équivalente du PS, d'où il résultait pour la majorité un solde négatif. L'Elysée semble d'ailleurs soucieux de ménager son partenaire, en s'opposant par exemple à l'escalade des polémiques (après l'échange aigre-doux entre MM. Fiterman et Poperen au sujet de la Pologne, la présidence a indiqué qu'il s'agissait d'une affaire concernant le PS et le PC et, rappel à l'ordre, que les ministres ne sont pas les représentants des partis : *Le Monde*, 13 janvier 1982); ensuite, en veillant à ce qu'il obtienne certaines satisfactions, au besoin à l'encontre des vœux du PS (à propos du système électoral municipal par exemple : *Le Monde*, 22 juin 1982).

C'est que le parti du Président est naturellement enclin à exploiter sa situation privilégiée pour imposer ses vues et faire prévaloir ses intérêts au détriment de l'associé qui reste son rival. Il est aidé par le fait que, sauf entre 1974 et 1981, il a toujours détenu la majorité de la majorité : dominant de 1962 à 1967 il a été hégémonique de 1968 à 1973, puis à nouveau en 1981. Devenu Président de la République en 1969, Georges Pompidou avait souligné que, l'UDR ayant la majorité absolue à l'Assemblée (comme le PS plus tard), une coalition n'était pas nécessaire et que c'était par souci d'ouverture et de pluralisme qu'il avait tenu à réserver une place à ses alliés. Dans les configurations les plus favorables à son autorité, par conséquent, le Président manifeste sa volonté de faire figure de rassembleur en modérant au besoin la volonté dominatrice de ses fidèles. Accessoirement, il leur fait sentir qu'il n'est pas prisonnier des gros bataillons qui l'ont soutenu au départ et que ceux-ci doivent refréner leurs appétits. Cette attitude « œcuménique » s'est traduite dans les nominations ministérielles : alors que la représentation des républicains indépendants tournait autour de 10 % de l'effectif des gouvernements entre 1962 et 1969, elle passa à près de 18 % dans celui de M. Chaban-Delmas¹⁵. La sollicitude présidentielle se manifeste aussi par des égards pour les groupes parlementaires, reçus à l'Elysée où le chef de l'Etat les assure de sa considération¹⁶ et verse du baume sur leur susceptibilité : Georges Pompidou s'y emploiera et, avec moins de bonheur, M. Giscard d'Estaing.

Le PNP doit sentir qu'il dispose à l'Elysée d'un « protecteur » auquel il peut en appeler des misères que lui infligent ses grands alliés. De manière significative, M. Giscard d'Estaing avait à plusieurs reprises souligné que le loyalisme majoritaire s'adressait au général de Gaulle et non à son Premier ministre, considéré comme le représentant de l'UNR-UDT. L'arbitrage présidentiel prévu à l'article 5 de la Constitution s'étend donc aux relations internes de la majorité et confirme l'analyse de F. G. Bailey : « l'une des tâches d'un leader consiste à être un arbitre dans son propre groupe » parce que sa préoccupation est de « conserver la force de son groupe et de maintenir sa position de leader »¹⁷. Il faut

donc que le Président apparaisse bien tel, et surtout aux ouvriers de la onzième heure qui sont particulièrement susceptibles parce qu'ils se croient mal aimés. Ce fut le cas des gaullistes qui éprouvèrent en 1974 le ressentiment présidentiel et qui jugèrent les discriminations d'autant moins faciles à admettre qu'elles ne se justifiaient pas par une différence objective de représentativité. Bien qu'ils aient conservé Matignon avec M. Chirac, le nombre de leurs ministres se trouva réduit exactement de moitié; le Premier ministre se rendit bientôt compte que ce n'était pas seulement l'effectif des ministres que ses associés giscardiens rêvaient de réduire et qu'ils rencontraient au sommet de l'Etat une complicité à peine voilée. Il en tira les conséquences en 1976 en prenant les devants de la rupture.

Conclusion

Le principe de la V^e République est simple, mais le régime est complexe car il est placé sous le signe de la *dualité* : celle des ressorts présidentiels et parlementaires; celle des scrutins, avec leurs deux tours; celle de l'Exécutif bicéphale; celle enfin de la bipolarisation qui n'oppose pas seulement deux camps mais au sein de la majorité, associe et divise à la fois le parti du Président et le PNP.

Du point de vue *structurel*, le PNP représente un de ces deux pôles internes; la situation accentue le côté *négatif* de son statut d'associé-rival : son sort est certes lié objectivement à celui de la majorité, mais il est subjectivement moins attaché à son destin car il a moins à perdre d'une défaite qui est avant tout celle du Président. En revanche, il est vital pour lui de préserver son identité, qu'occulte l'appartenance majoritaire, et de ne pas glisser au rang de satellite.

Du point de vue *fonctionnel*, son rôle n'est pas sans analogie avec celui du Premier ministre dans la mesure où, comme celui-ci, il est nécessaire qu'il tienne son emploi, mais il ne faut pas qu'il en sorte :

- il faut qu'il *tienne son emploi*; car même si son apport est superflu du point de vue parlementaire, il a été décisif pour l'élection du Président et demeure par conséquent un élément de la légitimité de celui-ci, qui implique l'idée de rassemblement;
- mais il ne doit pas en *sortir*, car il perturbe alors l'équilibre institutionnel et politique. Il y est cependant incité par son statut d'associé de second rang qui ne lui offre d'alternative qu'entre l'ascension ou la chute, et qui n'est donc tolérable provisoirement que s'il s'inscrit dans une stratégie qui lui donne vocation à la succession.

NOTES

1. Une contrainte institutionnelle intervient ici : le règlement de l'Assemblée nationale fixe à 30 membres l'effectif minimum d'un groupe.
2. Lorsque le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte, celui-ci est « considéré comme adopté » si une motion de censure n'est pas déposée dans les vingt-quatre heures, ou si elle n'est pas adoptée à la majorité absolue des députés, seuls les partisans de la censure prenant part au scrutin.
3. Cette disposition combinée à la dissolution neutralise le chantage des groupes charnières et interdit au PNP de jouer un rôle analogue à celui du FDP en Allemagne fédérale.
4. Jean-Claude Colliard, *Les républicains indépendants*, PUF, 1971, p. 80.
5. Il dispose cependant du relais de la CGT.
6. J.-Cl. Colliard, *op. cit.*
7. *Le naufrageur*, Plon, 1974, p. 49.
8. Jean Charlot, Les préparatifs de la majorité, in *Les élections législatives de mars 1967*, A. Colin, 1971, p. 20.
9. Françoise Decaumont, *La Présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979, p. 202.
10. Catherine Nay, *La double méprise*, Grasset, 1980.
11. *La grâce de l'Etat*, Grasset, 1981, p. 55.
12. La présence des communistes au gouvernement apparaît à M. Jobert « comme une élégance de comportement, doublée d'une précaution... le général de Gaulle n'avait pas agi différemment » (*Le Matin*, 30 août 1982).
13. Après son élection, M. Giscard d'Estaing mit le PDM en pénitence pour lui faire payer son soutien à la candidature de M. Chaban-Delmas et avoir été ainsi l'allié trop fidèle de l'UDR.
14. Jusqu'en 1976, les membres du gouvernement étaient obligatoirement convoqués aux réunions du Comité central : lorsque l'UDR se transforma en RPR, le nouvel article 26 des statuts prévoyait qu'ils pouvaient seulement être *invités* par le président du mouvement, mais qu'ils demeuraient *éligibles*. La révision du 9 avril 1978 édicta l'incompatibilité avec toutes les instances auxquelles ils appartenaient et l'étendit aux présidences des assemblées.
15. Tableau dans J.-Cl. Colliard, *op. cit.*, p. 202. Mais les périodes difficiles sont toujours marquées par un resserrement du gouvernement autour du parti du Président (remaniement de mai 1968, ministère Messmer III ou Barre III).
16. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, I, Plon, 1970, p. 292.
17. F.-G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, PUF, 1971, p. 151.

INTERVENTIONS

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT. — Je suis particulièrement heureux de venir parler devant vous à l'invitation de mon ami le P^r Maurice Duverger. D'abord, parce qu'il s'agit de sciences politiques et vous le savez, peut-être un peu à cause de ma formation, probablement davantage à cause de mes fonctions, mais surtout par l'idée que je me fais de la chose publique, j'attache une très grande importance au développement des sciences politiques. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai décidé la création, au sein du CNRS, d'une commission du Comité national spécialisée dans les sciences du politique, distincte de la commission des sciences juridiques.

Ensuite, parce qu'il s'agit des institutions, un ministre d'Etat ne saurait s'en désintéresser. Mais c'est aussi le privilège du ministre de l'Industrie qui est en même temps chargé de la Recherche, d'élargir le champ de ses interventions, au-delà de la filière électronique ou de la fabrication de la pâte à papier, à tous les objets de l'investigation scientifique, y compris les principes et les réalités constitutionnels.

Je n'ai pu assister à l'ensemble de vos travaux. Cependant, j'ai eu l'occasion de prendre connaissance des communications qui en forment la matière. Permettez-moi d'en remercier les auteurs, car elles m'ont beaucoup instruit.

J'ai noté que vous êtes d'accord pour appeler « régimes semi-présidentiels » les institutions d'une démocratie réunissant à la fois un Président de la République élu au suffrage universel et doté d'un pouvoir important et un Premier ministre et un gouvernement responsables devant les députés. Selon ces critères, six pays disposent actuellement d'un régime semi-présidentiel : la Finlande, l'Autriche, l'Irlande, l'Islande, le Portugal et bien sûr la France. A quoi il faut ajouter, pour l'histoire, la République de Weimar.

L'intérêt de l'étude comparative de ces régimes semi-présidentiels à

laquelle vous avez procédé minutieusement, c'est de faire apparaître les spécificités de chaque régime semi-présidentiel. Et en vérité, sous le vocable commun de régimes semi-présidentiels, on peut nettement distinguer à peu près autant de variantes qu'il existe d'incarnations nationales de ce régime. Dans le dernier livre qu'il a consacré aux institutions de notre République¹, M. Maurice Duverger distingue à juste titre six de ces variantes : un système majoritaire à l'hégémonie du Premier ministre et un Président effacé comme en Autriche, un système majoritaire à prédominance du Premier ministre, restreinte par un Président actif comme au Portugal, un système sans majorité ou un Président actif atténué la faiblesse du Parlement et du gouvernement, comme en Finlande, un système sans majorité où le Président dispose de moyens exceptionnels en cas de crise grave, comme dans l'Allemagne de Weimar, un système sans majorité et un Président effacé comme en Islande; et, enfin, un système majoritaire à hégémonie du Président comme dans la France d'aujourd'hui.

Je ne vous apporterai pas de lumières supplémentaires dans cette analyse comparative, non plus que dans la description de chacune de ces variantes du régime semi-présidentiel. Je m'arrêterai plus volontiers sur le cas de la France, et cela, en praticien plutôt qu'en théoricien de la science politique ou du droit constitutionnel. Plus précisément, je voudrais soumettre à votre réflexion et à vos débats quelques idées sur le bon usage à venir de nos institutions semi-présidentielles.

Il y a maintenant vingt-cinq ans, les forces de la gauche n'ont pas accueilli de bon cœur l'instauration d'un régime semi-présidentiel en France. Sans jamais rompre avec les institutions dans le cadre desquelles ils ont toujours délibérément placé leur action, les partis de la gauche ont d'abord combattu les institutions de la V^e République. Mais ils s'y sont aussitôt ralliés de fait, en participant de façon unitaire à la première élection du Président de la République au suffrage universel en 1965. Un an plus tard, ce ralliement pour l'essentiel était inscrit dans une plate-forme commune à la veille des élections législatives de 1967.

Par là, les partis de la gauche prenaient acte de l'adhésion populaire à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

On peut dire que l'alternance réalisée le 10 mai 1981 par l'élection de François Mitterrand à la tête de l'Etat a renforcé la légitimité de ces institutions. Il demeure, pour sept ans, le guide de la nation. S'agissant de l'avenir, je formulerai trois observations.

La première, c'est que la Constitution de 1958, telle que modifiée en 1962, a besoin de ce que j'appellerai une « toilette démocratique ». Il ne s'agit pas de changer la Constitution mais seulement d'en gommer certains aspects autoritaires, par la suppression de l'article 16 et quelques autres aménagements explicitement prévus dans le projet socialiste.

D'autre part, la gauche est traditionnellement attachée à une représentation proportionnelle des forces politiques au Parlement. L'actuel scrutin majoritaire devra donc être aménagé. Il n'est pourtant pas question d'adopter un mode de scrutin purement proportionnel qui décomposerait la majorité et donnerait à quelques états-majors de parti, voire à leur groupe parlementaire, un pouvoir contradictoire avec l'expression de la volonté populaire. Le mode d'élection de l'Assemblée nationale, tout en introduisant des éléments de proportionnalité, permettant de rapprocher le nombre des voix obtenues et le nombre des députés élus, devra conserver un aspect majoritaire de telle façon que les électeurs puissent choisir une politique et soient assurés que cette politique sera bien appliquée, il ne faut pas confondre l'élection d'une assemblée législative avec un sondage d'opinions. L'élection d'une assemblée doit certes refléter les opinions de l'électorat. Mais sa finalité première, c'est d'installer au Parlement une majorité susceptible de mettre en œuvre un programme politique pour la durée de la législature.

J'ajouterai que le scrutin majoritaire joint à l'élection du Président de la République au suffrage universel n'a pas été, dans le passé, sans une incidence positive aussi bien sur la reconstruction et de développement du Parti socialiste que sur l'Union de la gauche. D'une part en effet l'élection du Président de la République au suffrage universel rend nécessaire l'existence d'un grand parti apte à dégager et à soutenir un candidat à l'élection présidentielle. Et d'autre part le scrutin majoritaire, en polarisant le champ politique à droite et à gauche a contribué à repousser au royaume des chimères les tentations centristes.

Ma deuxième remarque a trait à un caractère particulier de notre régime semi-présidentiel : la stabilité qu'il confère aux équipes au pouvoir. On l'a souvent dit depuis le mois de mai 1981; la gauche bénéficia enfin, à son tour, de ce caractère de nos institutions. Il n'est pas douteux en effet que la durée — cinq ans pour l'Assemblée nationale, sept ans pour la Présidence de la République — est un atout précieux pour la gauche; un atout, à vrai dire, qui lui a toujours fait défaut dans le passé.

La stabilité dans la durée permet à la gauche de faire son réapprentissage, et, pour la plupart des hommes concernés, leur apprentissage de l'exercice du pouvoir; elle lui permet surtout de faire ses preuves aux yeux des Français qui pourront, quoi qu'il arrive, juger l'œuvre d'une législature et d'un plan. Ce n'est sans doute pas assez pour transformer la société française en profondeur, pour lui imprimer les changements promis par les socialistes et voulus par la majorité des Français; ce ne sera peut-être pas assez pour sortir définitivement le pays de la crise. Mais c'est suffisant pour montrer la voie où l'on veut aller, où l'on peut aller et comment s'y rendre.

La durée des mandats, inscrite dans la Constitution et confortée d'une part par la légitimité très forte que le suffrage universel direct donne au Président de la République et d'autre part par la puissance et la cohésion majoritaires que le mode de scrutin donne à l'Assemblée nationale, est d'autant plus utile pour la gauche que l'opposition de droite ne s'honore pas toujours du respect scrupuleux de la démocratie.

C'est, chez elle, une tradition : la conviction qu'en définitive seule la droite, ses élites, ses castes, les vieilles classes dirigeantes ont compétence et légitimité pour gouverner. A défaut d'enfreindre pratiquement, matériellement, les règles qui s'imposent à tous dans le respect des autorités légalement établies — règles que, pour notre part, nous avons toujours respectées, même dans les situations « insaisissables », la droite se saisit de tout prétexte pour remettre en cause l'autorité légale et légitime issue du suffrage universel.

Les institutions sont un bon rempart contre ces campagnes d'intimidation et d'intoxication. A défaut de garantir l'avenir, elles assurent le temps présent dans la dimension de l'action.

Ma troisième remarque s'applique à la vie même des institutions, à l'évolution naturelle de notre régime semi-présidentiel, tel qu'il est inspiré et animé par le pouvoir de la gauche.

Je crois en effet que nulle autre force politique plus que celles de la gauche n'attache autant de prix à l'intelligence, à la conception de son action. Nous autres, socialistes, nous ne concevons pas une action qui ne soit préalablement réfléchie dans un programme. Lorsque le Parti socialiste renaît de ses cendres, en 1971, il a élaboré et adopté un programme. Lorsque l'Union de la gauche a été reconstruite, elle a élaboré et adopté un programme. Je vois dans cette façon de procéder une double garantie intellectuelle et démocratique.

Intellectuelle, car lorsqu'on veut agir il importe de savoir où l'on va et ce que l'on veut faire. Cela ressemble à un truisme. Mais il y a tant de gens qui ne pensent qu'à gérer sans autre souci du sens de leur action.

Démocratique, car les Français peuvent juger sur pièce avant l'élection, avant leur décision, et puis après l'œuvre accomplie. Les citoyens sont ainsi appelés à se déterminer sur le contenu d'une politique; non pas sur l'image d'un homme, de quelques hommes ou d'un parti, non pas sur l'émotion ou le sentiment surgis dans la situation d'un moment, mais sur un projet, sur un plan d'action.

Eh bien, ma conviction, c'est que cette conception de l'action programmée, de l'action planifiée exige dans sa mise en œuvre non seulement des institutions stables, un pouvoir exécutif fort, investi de la légitimité du suffrage universel et aussi cohérent dans son organisation, mais encore une contribution active des partis politiques.

Sans l'intervention dynamique des partis de la majorité, il n'y aura ni cette nécessaire anticipation permanente qui enrichit et prolonge tout plan et tout programme, ni surtout cette mobilisation des énergies nationales et des ressources populaires sans laquelle l'action des institutions, si hautes et si fortes soient-elles, se perd dans l'impuissance.

Dans notre régime semi-présidentiel, le parti politique demeure indispensable tout à la fois pour formuler la volonté populaire et pour assurer le relais de sa mise en œuvre par les institutions de la République.

Ainsi doit-il se nouer une dialectique vivante entre le pouvoir exécutif, et particulièrement le Président de la République, représentant la nation tout entière, d'une part, et d'autre part le Parti, véritable *instituteur* de la volonté populaire.

Il n'y a pas là, vous le voyez bien, d'amples modifications envisagées dans nos institutions. Je sais, parce que je l'entends et je le lis souvent, qu'on s'interroge beaucoup, lorsque l'on réfléchit à l'avenir de notre régime semi-présidentiel, sur l'éventualité d'un conflit entre une majorité parlementaire nouvelle, c'est-à-dire aujourd'hui ancienne, et le Président de la République. J'avoue ne pas partager cette angoisse. Quand je réfléchis pour ma part aux moyens de tirer le meilleur parti de nos institutions, de les rendre plus vivantes et plus démocratiques, plus efficaces aussi pour réformer notre société et faire de notre République une République moderne, c'est bien plutôt au renforcement de l'intervention des partis de la gauche et, par là, à l'intervention constante et massive des citoyens dans la vie publique que je pense.

RAYMOND BARRE. — Je ne développerai pas en détail ce que la Constitution dit du Président de la République et du Premier ministre. La plupart de ceux qui sont ici connaissent ces aspects constitutionnels de notre vie politique. Vous m'avez demandé de parler de mon expérience de Premier ministre, plus particulièrement en ce qui concerne les relations du Premier ministre avec le Président de la République et les relations du Premier ministre avec la majorité qui soutient le gouvernement. C'est donc de ces questions que je vais parler.

L'expérience que j'ai faite s'est réalisée dans le cadre d'une conception du fonctionnement de la V^e République qui avait été progressivement établie par le général de Gaulle et qui a été maintenue par ses deux successeurs, M. Pompidou et M. Giscard d'Estaing.

Etant moi-même partisan de cette conception, je m'en suis tenu à son application stricte.

Quelle est cette conception ?

Elle a été, à mon avis, exprimée d'une manière tout à fait claire et significative par le général de Gaulle lui-même dans une conférence de

presse de 1968, lorsqu'il a été interrogé sur le départ de M. Pompidou et sur son remplacement par M. Couve de Murville.

Je cite ce texte, il est un peu long, vous m'en excuserez mais je crois qu'il dépeint très fidèlement l'expérience que peut faire un Premier ministre et l'expérience que, personnellement, j'ai faite :

« Dans notre République, c'est le chef de l'Etat qui répond de l'intérêt supérieur et permanent de la France, de la stabilité des institutions, de la continuité dans la conduite des affaires publiques.

« Sa fonction et son action sont donc à grande portée et dépassent la conjoncture. Aussi est-il élu par le peuple pour sept ans, aussi est-il rééligible.

« Le Premier ministre, choisi et nommé par le chef de l'Etat est, lui, aux prises avec la conjoncture ayant constamment à orienter, à coordonner et à suivre l'activité des autres ministres et celles des administrations; à mettre à exécution le Pouvoir réglementaire; à conduire la participation du gouvernement au travail législatif et au contrôle du Parlement; à se tenir en contact avec les faits, les opinions, les intérêts; il vit sans trêve ni ménagement dans ce qu'on nomme la politique, c'est-à-dire dans l'immédiat pour y traduire en actions du moment les directives d'ensemble données par le Président.

« Il y dépense sans pouvoir compter ce qu'il a de valeur et de possibilités humaines au point de vue intellectuel, moral et même physique.

« Sans doute faut-il qu'il dure et endure assez longtemps pour parcourir ce qu'on peut appeler une phase dans l'œuvre des pouvoirs publics, autrement dit, en moyenne, pendant plusieurs années.

« Mais, par principe et par nécessité, sa tâche a des limites. Il doit donc être relevé quand le moment en est venu, sans d'ailleurs que ce remplacement implique pour l'Etat aucune rupture dans ses desseins, ni aucun retournement dans sa marche, puisque c'est au Président qu'il appartient de fixer les objectifs, la direction et le rythme. »

Ce texte est, à mon avis, la description la plus exacte des rapports qui se sont établis, dans la V^e République, jusqu'en 1981 (nous verrons la suite), entre le Président de la République et le Premier ministre.

Le Premier ministre est choisi, et nommé par le Président de la République. Lorsque M. Giscard d'Estaing m'a indiqué son intention de me nommer Premier ministre — et je ne m'y attendais point — je lui ai dit simplement que je respecterais la tradition de la V^e République, c'est-à-dire que j'étais prêt à quitter mes fonctions quand il me le demanderait.

Je lui ai dit aussi que je les quitterais discrètement sans tumulte, si des divergences venaient à intervenir entre le Président de la République et le Premier ministre.

J'ai demandé enfin, parce que le fonctionnement du gouvernement dans les mois précédents ne m'avait pas paru particulièrement satisfaisant, qu'il soit expressément déclaré que j'exercerais mes fonctions de

Premier ministre dans la plénitude de leurs attributions. C'est d'ailleurs ce que j'ai dit dans la première déclaration que j'ai faite; c'est ce que le Président de la République a bien mal redit le soir dans une intervention télévisée.

C'est ainsi que nos rapports ont été fixés. Je m'y suis tenu et cela pendant toute la période pendant laquelle je suis resté Premier ministre, c'est-à-dire l'une des plus longues de la V^e République.

Ce qui est essentiel dans les relations entre le Président de la République et le Premier ministre dans la V^e République, c'est la confiance réciproque. Je n'ai pas connu, à vrai dire, de partage des domaines tel qu'on a pu naguère le décrire. Il est vrai que le Président de la République a une responsabilité éminente et particulière en ce qui concerne les Affaires étrangères. Il est vrai qu'étant le chef des armées il a donc, à ce titre, la responsabilité éminente de la conduite de la politique de défense de la France.

Mais il serait tout à fait exagéré de penser que le Premier ministre est tenu à l'écart de ces domaines. En ce qui me concerne, j'avais d'abord à participer à toutes les discussions qui préparaient les grandes démarches diplomatiques de la France; je participais aux conseils restreints qui se tenaient régulièrement avant chaque sommet européen, chaque sommet des pays industrialisés, chaque réunion entre chefs d'Etat, et notamment en ce qui concerne les relations de la France avec les pays de l'Est. C'est au sein de ces conseils restreints qui réunissaient le Président de la République, le Premier ministre et les ministres directement intéressés, qu'était fixée la position de la France.

J'ai eu, d'autre part, à diverses reprises, à me rendre dans les grandes capitales étrangères ou dans tel ou tel pays où il était nécessaire d'affirmer la présence de la France.

Enfin, j'étais, en tant que Premier ministre, président du Comité interministériel pour les Affaires européennes, ce qui, à l'heure actuelle, représente un temps important de l'activité du Premier ministre.

En ce qui concerne la Défense, le Premier ministre intervient, d'une part pour tout ce qui concerne les affaires qui sont traitées en Conseil pour la Défense et, d'autre part, en tant que responsable des arbitrages budgétaires. Il a la responsabilité de prendre les décisions qui concernent le budget de la Défense.

Voilà donc deux domaines dans lesquels la responsabilité du Président de la République est affirmée mais où le contact est constant, puisqu'il s'agit d'affaires fondamentales pour le pays, entre le Président de la République et le Premier ministre.

J'ajoute que, pour toutes les autres affaires, ce qui compte est le dialogue continu : entre le Président de la République et le Premier ministre. En ce qui me concerne, j'avais deux audiences hebdomadaires

avec le Président de la République; le lundi soir, en vue de la préparation du Conseil des ministres du mercredi; le jeudi qui suivait le Conseil des ministres. Au cours de ces deux audiences, dont chacune durait une heure, nous passions en revue l'ensemble des problèmes du pays et nous discussions des solutions à apporter à ces problèmes. Il appartient au Premier ministre de faire valoir son opinion; s'il est évanescent, son opinion compte, évidemment peu, mais ce serait, je crois, une chose très dangereuse pour un Président de la République, d'avoir en face de lui un Premier ministre de ce type. S'il fait valoir son opinion, il peut la faire, dans beaucoup de cas, entendre et écouter, de même que le Premier ministre, entendant les avis du Président de la République, peut s'y ranger sans nullement déchoir en ce qui concerne sa propre autorité.

C'est là le point, à mon avis, essentiel : la confiance mutuelle entre les deux hommes.

J'ajoute un élément très important : la confiance mutuelle entre les entourages des deux hommes car, trop souvent, des tensions naissent de l'exploitation de divergences d'opinions qui peuvent exister entre le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général de la Présidence de la République. Dieu sait si les échetiers sont friands de petites histoires ! Ce qui est important, c'est donc que, non seulement entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, mais aussi entre les collaborateurs directs du Président de la République et du Premier ministre, il y ait à la fois confiance et dialogue.

J'ajoute enfin qu'un personnage joue — a joué de mon temps — un rôle de premier plan : c'est le Secrétaire général du gouvernement. C'est lui qui a la charge de suivre l'action gouvernementale et il est placé auprès du Premier ministre; mais, en même temps, comme il assiste au Conseil des ministres et comme le Président de la République fixe l'ordre du jour du Conseil des ministres pour tout ce qui concerne l'organisation du travail gouvernemental, le Secrétaire général du gouvernement établit une relation constante entre le Président de la République et le Premier ministre. Je n'ai eu pour ma part qu'à me louer du rôle qui a été joué à mes côtés par M. Marceau Long qui fut tout au long de la période où je fus Premier ministre, Secrétaire général du gouvernement.

Ceci dit, ainsi que le déclarait le général de Gaulle dans sa déclaration, le Premier ministre s'occupe de toutes les affaires : les relations avec le Parlement; les relations avec les groupes politiques, les formations politiques de la majorité et, pourquoi pas, de l'opposition (cela est arrivé) ! Il a, et c'est une partie très importante de son activité, des relations fréquentes avec les partenaires sociaux, qu'il s'agisse des représentants des entreprises, de l'agriculture, des syndicats ouvriers, du commerce, de l'artisanat, et j'en passe...

Il a, enfin la responsabilité de suivre les problèmes qui concernent les diverses régions du territoire, puisque la Délégation à l'Aménagement du Territoire lui était directement rattachée.

Dans tous ces domaines, le Premier ministre a l'initiative. Lorsqu'il s'agit de traduire en décision les résultats de l'action qu'il a engagée, il réunit les comités interministériels qui aboutissent soit à des décisions qui sont immédiatement applicables, soit à des décisions qui ne peuvent être prises qu'en Conseil des ministres. C'est au Premier ministre d'informer le Président de la République et de recueillir ses avis; c'est au Premier ministre de préparer les délibérations du Conseil des ministres et, comme je vous l'ai dit, cela est fait dans les audiences que le Président de la République accorde au Premier ministre.

Le Président de la République, complètement informé, ayant donné son avis au Premier ministre, n'est pas amené à prendre des positions différentes de celles du Premier ministre en Conseil des ministres. Autrement dit, je n'ai pas connu de situation où le Premier ministre ait été désavoué, car je crois que, dans ce cas, la seule solution, pour le Premier ministre, est le départ. Mais si les contacts interviennent de façon régulière et sérieuse entre le Président et le Premier ministre, il n'y a aucune raison qu'une telle situation se produise.

La liberté d'initiative et de manœuvre du Premier ministre est donc très grande. Je le répète, sa liberté de manœuvre est d'autant plus grande que la confiance du Président de la République ne lui est pas ménagée et qu'il sait qu'il peut compter sur l'appui de celui-ci.

Voici un exemple de la façon dont les choses se passent. L'une des responsabilités les plus importantes du Premier ministre est l'arbitrage budgétaire. Les travaux budgétaires commencent au mois de février et se terminent à la fin du mois d'août pour la présentation du budget en Conseil des ministres au début de septembre. La procédure que j'ai connue était très simple. Au début février le Premier ministre arrêtait les instructions aux ministres. Un conseil restreint, très limité, se tenait à l'Élysée : le Premier ministre, le ministre du Budget, le directeur du Budget. Le Premier ministre exposait au Président de la République quelles étaient les perspectives économiques et comment il envisageait, avec le ministre du Budget, de mettre en place le budget de l'État. A la suite de cette discussion, le Président de la République formulait ses avis, puis les choses se mettaient en route.

Lorsque le Premier ministre avait procédé aux arbitrages budgétaires concernant les dépenses, un Conseil restreint se tenait, au mois de juin, dans la même composition, au cours duquel le Premier ministre et le ministre du Budget rendaient compte au Président de la République des travaux. Puis, la deuxième partie de la préparation budgétaire se déroulait, c'est-à-dire la préparation des mesures fiscales, pendant le

mois d'août. A la fin du mois d'août, celles-ci étaient portées à la connaissance du Président de la République qui arrêtait, en conseil restreint, la position définitive en la matière.

Ensuite, le budget, qui avait été longuement préparé en liaison avec les ministres intéressés, était présenté au Conseil des ministres sous forme du projet de loi de finances qui était immédiatement adressé à la Commission des Finances à l'Assemblée nationale.

Vous voyez donc que la procédure utilisée associe étroitement la responsabilité directe du Premier ministre à la responsabilité éminente du Président de la République.

Voilà pour ce qui concerne l'Exécutif. Ceci montre bien qu'il ne peut pas y avoir de dyarchie : l'expression du général de Gaulle est tout à fait juste. S'il y a des divergences de vues entre le Président de la République et le Premier ministre, les choses ne marchent pas. En cas de désaccord, comme le Président de la République est élu au suffrage universel, il appartient au Premier ministre, soit de s'incliner, soit s'il estime ne pas pouvoir le faire, de se retirer. Il ne vient jamais à l'esprit d'un Premier ministre de jouer d'un quelconque appui extérieur pour mettre en question l'autorité du Président de la République.

D'ailleurs, en 1972, si mes souvenirs sont exacts, M. Pompidou avait, en quelque sorte, établi clairement ce principe lorsque, après un vote de confiance qui avait été obtenu à l'Assemblée Nationale par M. Chaban-Delmas, celui-ci avait été remplacé quelques jours après, un nouveau Premier ministre ayant été nommé. M. Chaban-Delmas s'était, conformément à la tradition des Premiers ministres de la V^e République, retiré, avec discrétion et élégance. La Constitution étant telle qu'elle est, dans la vie de la V^e République, telle qu'elle a été jusqu'ici, un autre comportement ne saurait être adopté.

Quels sont les rapports du Premier ministre avec la majorité qui le soutient ?

C'est une expérience toujours très intéressante; celle que j'ai faite a été particulièrement intéressante. J'avais été choisi parce que je n'appartenais à aucun parti de la majorité de l'époque et que les relations personnelles que j'avais avec l'un et l'autre parti étaient satisfaisantes. Mais, dans ce genre d'affaires, les relations personnelles ne comptent pas, ce sont les rapports politiques qui l'emportent. Et il appartient au Premier ministre de faire ce qu'il doit à l'égard de la majorité.

Je n'ai pas eu, personnellement, pendant un temps assez long, à me plaindre de la majorité qui soutenait le gouvernement; certes, comme toujours des tiraillements, des émotions, des déclarations irritées, mais tout ceci ne tirait pas à conséquence puisque les votes qui étaient demandés par le gouvernement étaient acquis. D'ailleurs, une concertation régulière existait entre le Premier ministre et les présidents des

groupes de la majorité à l'Assemblée Nationale et au Sénat. En ce qui concerne la majorité à l'Assemblée Nationale, le Premier ministre recevait, selon l'usage, tous les quinze jours, les présidents des deux groupes de la majorité pour faire avec eux un tour d'horizon et le programme de travail législatif puisqu'il appartient au gouvernement de fixer l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale.

Ces relations ont toujours été non seulement courtoises, mais cordiales. Il est arrivé que des tensions politiques se produisent. J'ai, dans un certain nombre de cas, cherché la conciliation et admis très volontiers que certaines positions du gouvernement pouvaient être modifiées à la demande de la majorité.

Dans d'autres cas, j'ai estimé, avec la pleine approbation du Président de la République, qu'il s'agissait de savoir si le gouvernement gouvernait ou s'il était soumis à la loi des partis qui constituaient sa majorité.

La première expérience en la matière a été faite lorsqu'il s'est agi du projet de loi concernant l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel. Le groupe le plus important de la majorité a pensé qu'il ne lui était pas possible de voter ce projet de loi. J'ai, dans ces conditions, comme il s'agissait d'une question fondamentale, utilisé l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Je dois dire d'ailleurs que l'usage de cet article ne m'a pas été reproché par le groupe de la majorité qui manifestait des réticences à l'égard de ce projet, pour la raison bien simple que ce groupe souhaitait ne pas se diviser. J'estimais, pour ma part, qu'il n'appartenait pas à un Premier ministre de jouer la division d'une des formations qui constituaient sa majorité.

L'année 1978 et une bonne partie de l'année 1979 furent tout à fait calmes dans la vie de la majorité. Il y eut une très forte tension à l'automne 1979, au moment du vote du budget. Le groupe le plus important de la majorité décida de ne point voter le budget si le gouvernement ne procédait pas sur-le-champ à un abatement des dépenses publiques d'un montant de 2 milliards de francs.

Il ne s'agissait pas d'une question de gestion car la gestion budgétaire du gouvernement dont j'ai été le Premier ministre n'a pas été particulièrement dispendieuse; il s'agissait manifestement d'une action inspirée par des arrière-pensées politiques qui dépassait le gouvernement et le Premier ministre; elle visait au premier chef le Président de la République.

N'ayant point réussi à faire accepter certaines formules de compromis, j'ai été amené à recourir de nouveau à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution et je l'ai utilisé systématiquement pendant la session budgétaire sans qu'aucune motion de censure ne soit votée.

En même temps, le gouvernement présentait des projets de loi relatifs à la Sécurité sociale qui se heurtaient aux mêmes obstacles; j'ai

utilisé de la même manière l'article 49, alinéa 3, de la Constitution pour les faire adopter.

Il était entendu que, si une motion de censure était votée, les conditions étaient remplies pour une dissolution de l'Assemblée Nationale. Le Président de la République ne m'avait pas caché que, si le gouvernement était renversé, il procéderait à la dissolution.

Le fait que cela ait été connu a peut-être été pour une part le commencement de la sagesse.

En 1980, le gouvernement n'a eu aucune difficulté avec sa majorité. Il est vrai qu'à ce moment-là, les centres d'intérêt s'étaient déplacés et que d'autres objectifs étaient poursuivis.

Je dois dire qu'en ce qui concerne les relations du gouvernement avec sa majorité, l'expérience que j'ai faite est celle d'une collaboration loyale, dans la plus grande partie du temps où j'ai exercé les fonctions de Premier ministre. Si des tensions d'inspiration politique se sont manifestées, elles ont été surmontées en recourant aux dispositions prévues par la Constitution. Je les ai utilisées, car je souhaitais maintenir ces dispositions en état d'application, car tout gouvernement, en France, a été, est, ou sera, un gouvernement de coalition, et il n'est pas possible dans ces conditions de gouverner, si l'on ne dispose pas des moyens prévus par la Constitution. La preuve en a d'ailleurs été donnée après moi.

Voilà les quelques observations que je voulais faire sur l'expérience que j'ai vécue et je suis prêt à répondre à d'autres questions si celles-ci me sont posées.

La conclusion que je voudrais présenter est la suivante. La V^e République, telle qu'elle a fonctionné jusqu'ici, repose sur un certain nombre de principes et de mécanismes qui sont étroitement liés les uns aux autres.

— En premier lieu, l'élection du Président de la République au suffrage universel entraîne ce qui est la caractéristique de la V^e République : la prédominance du chef de l'Etat.

— Deuxièmement, la nomination du Premier ministre par le Président de la République et la nomination des ministres par le Président sur proposition du Premier ministre.

— Troisièmement, la formation d'une majorité autour de ce gouvernement, en tenant compte de la composition de l'Assemblée nationale. Il est clair que le Président de la République a besoin d'une majorité. D'ailleurs, vous pouvez constater que tous les Présidents de la République, à la veille d'élections législatives, se sont engagés pour demander au pays de leur fournir la majorité qui leur permettrait de gouverner.

— En quatrième lieu, le recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, en cas de tension au sein de la majorité.

— Cinquièmement, l'exercice de la dissolution par le Président de la République, au cas où la majorité se défait, car à ce moment-là il faut que le peuple soit juge.

— Enfin, ce que je crois indispensable, le scrutin majoritaire, car si la dissolution intervient avec un mode de scrutin qui n'est pas apte à fournir une majorité, à indiquer clairement si le pays veut maintenir la majorité ou s'il veut, au contraire, envoyer à l'Assemblée nationale une autre majorité, on se retrouve dans des situations confuses où toutes sortes de possibilités s'ouvrent mais où je crois que l'efficacité et la continuité de l'action gouvernementale risquent d'être mises en question.

NOTE

1. *La République des citoyens*, Ramsay, 1983.

DÉBAT

MAURICE DUVERGER. — A M. le ministre Jean-Pierre Chevènement, je voudrais poser une question précise sur un problème qui ne porte pas sur une révision de la Constitution, puisqu'il relève d'une loi qui n'est même pas une loi organique, et que par conséquent la majorité peut modifier quand elle le voudra : envisage-t-on les conséquences de la création des collectivités régionales en ce qui concerne la modification, à mon avis constitutionnellement nécessaire, de l'élection au Sénat ? Le Sénat étant, en vertu de la Constitution, le représentant des collectivités locales, si on crée de nouvelles collectivités locales, il faut modifier la représentation du Sénat, et ce peut être l'occasion d'une toilette relativement approfondie.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT. — On peut penser qu'en effet cela fait partie du toilettage démocratique si une nouvelle catégorie de collectivité locale est créée, il ne serait pas anormal qu'elle soit représentée au Sénat. Mais je ne vous donne qu'un point de vue personnel. En tout cas, je tiens à vous remercier d'avoir attiré l'attention sur ce point, qui me paraît non dénué d'importance.

FRANÇOIS LUCHAIRE. — Je voudrais intervenir sur les problèmes qui viennent d'être à l'instant soulevés. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel lui-même a souligné qu'il était indispensable de tenir compte de la création de nouvelles collectivités territoriales pour en prévoir la représentation au Sénat. Il l'a dit dans sa décision relative au statut de la Corse. Ceci nécessite une loi ordinaire, mais s'il fallait augmenter le nombre des sénateurs, une loi organique s'imposerait, et c'est là où l'accord du Sénat est indispensable. Je regrette que la décision du Conseil constitutionnel, qui était très claire, n'ait pas jusqu'à présent attiré l'attention du gouvernement. Grâce à ce colloque, si j'ai bien compris, c'est fait.

MAURICE DUVERGER. — Je voudrais m'adresser maintenant à M. Raymond Barre qui nous a présenté de façon claire et nette ce qu'a été son expérience. Je note, Monsieur le Premier ministre, que ce que vous avez dit rejoint la plupart des communications qui ont été présentées sur la façon dont peut

fonctionner la Ve République dans les conditions où elle s'est trouvée jusqu'ici. Le Premier ministre en exercice aujourd'hui pourrait dire à peu près la même chose que ce que vous venez de dire.

Mais un des objectifs de ce colloque est de rechercher s'il y a plusieurs modes de fonctionnement d'un régime semi-présidentiel. Nous avons entendu longuement exposer comment le régime semi-présidentiel portugais a pu fonctionner de décembre 1979 jusqu'à aujourd'hui avec un Président élu par la gauche en 1980, et une majorité de droite élue de 1979, et confirmée elle aussi en 1980.

Il semble que vous pensiez qu'une telle expérience n'est pas transposable en France. Tout le monde a le droit de le penser, puisque nous n'avons aucune pratique à cet égard. Mais il y a débat sur la question. J'ai eu l'occasion en dehors du colloque de m'en entretenir avec certaines personnalités sur ce qu'aurait pensé le fondateur du régime, le général de Gaulle, de cette possibilité de coexistence. Vous avez noté très justement qu'en 1969 il a démissionné. Mais cela s'est produit dans des circonstances particulières.

RAYMOND BARRE. — C'était un référendum !

MAURICE DUVERGER. — Exactement. Quand le général faisait un référendum, il le considérait comme une question de confiance posée devant le peuple. L'un des auteurs de communications à ce colloque a noté que le référendum a été dans la première phase du pouvoir du général de Gaulle une sorte de substitut de l'élection du Président au suffrage universel. J'estime cette remarque tout à fait juste. Je pense que le référendum et les élections de 1962 ressemblent beaucoup à l'élection présidentielle et aux élections législatives de 1981.

Mais le général distinguait soigneusement le référendum et l'élection présidentielle qui étaient pour lui les scrutins nobles, placés hors du jeu des partis, et les élections législatives qui correspondaient au jeu des partis, considéré par lui comme peut-être nécessaire mais certainement d'un niveau inférieur.

Or, il y a eu un débat, en 1966, parce qu'on sentait que les choses étaient tangentes et des hommes comme Alexandre Sanguinetti et même, à l'époque, Michel Debré, qui a beaucoup évolué d'ailleurs, pouvaient envisager un recours à l'article 16, ce qui n'était pas d'un sérieux très grand, et qui n'a jamais d'ailleurs été soutenu d'une façon très ferme.

Mais sur ce point, dans un livre de la Documentation française (dont l'auteur est ici et pourra confirmer d'ailleurs), une note extrêmement importante semble montrer que le père de la Constitution lui-même n'excluait pas l'idée d'un fonctionnement avec une contradiction entre le Président et la majorité. Je cite textuellement et on pourrait en discuter, si vous le voulez. L'auteur dit que le général de Gaulle n'a sûrement jamais envisagé l'idée de l'article 16 dans ce domaine. Et il ajoute : « Certains de ses collaborateurs de l'époque (1966-1967) pensent au contraire que, soucieux de démontrer dans toutes les hypothèses l'efficacité de la Constitution dont il était le père, il se

serait accommodé d'un gouvernement de la gauche pourvu que certaines options en matière d'indépendance nationale fussent sauvegardées, pour le reste, il aurait, sur le modèle de 1945, admis des ministres socialistes et communistes. » Ceci est à la page 210 de *La Présidence de la République en France* publié en 1977 sous la signature de Jean Massot.

On ne peut pas faire parler les disparus et l'auteur de cette phrase reconnaît qu'elle est conjoncturelle en écrivant : « certains de ses collaborateurs pensent... ». D'autre part, de Gaulle était parfois un sphinx dont il n'était pas toujours facile d'interpréter les énigmes.

Mais le problème reste entier, et il est fondamental, car nous sommes ici un certain nombre de toutes tendances à penser qu'un des avantages de la Constitution c'est sa souplesse en face de toutes les situations.

RAYMOND BARRE. — Vous savez, je ne ferai pas parler le général de Gaulle, on le fait tellement parler que, personnellement, je m'abstiendrai de le faire. Ce que je constate c'est qu'à l'élection législative de 1967 le général de Gaulle s'est adressé aux Français. Je retrouve dans ses *Discours et messages* l'allocution qu'il a prononcée au palais de l'Élysée, le 4 mars 1967, la période électorale ouverte le 13 février s'étant terminée le 3 mars 1967. Voici ce qu'il dit :

« Comment le faire (c'est-à-dire comment agir) si les pouvoirs de l'Etat devaient être, comme naguère, paralysés par les crises ? Comment le faire si moi-même, confirmé à la tête de la République par mandat de notre peuple et chargé comme je le suis de garantir le destin de la France, par conséquent de conduire sa politique et de nommer son gouvernement, je trouvais au sein du Parlement les partis numériquement en mesure de m'empêcher d'accomplir ma tâche et de bloquer le fonctionnement régulier des pouvoirs, sans être capables de remplacer par rien de cohérent les institutions stables et efficaces que nous avons établies. »

Je ne veux pas faire d'exégèse, je constate que c'est un appel aux Français pour qu'une majorité se dégage pour soutenir la politique sur laquelle le Général s'est engagé devant le pays.

MAURICE DUVERGER. — Permettez-moi encore une remarque, à propos de la phrase admirable que vous venez de citer. Le Général y envisage le cas où il n'aurait pas trouvé en face de lui une majorité cohérente, qui puisse définir une politique : ce qui correspond à la troisième des hypothèses que nous envisageons : celle d'un Président sans majorité. Mais si vos amis regagnaient la majorité en 1986, pensez-vous qu'elle ne serait pas une majorité cohérente ?

FRANÇOIS GOGUEL. — Je me garderai de prétendre faire parler le général de Gaulle mais je crois que, pour bien poser la question qui a été soulevée par Maurice Duverger, il faut se souvenir qu'une élection législative peut avoir lieu dans deux hypothèses.

Ou bien il y a eu une dissolution prononcée par le Président de la Répu-

blique et dans ce cas-là le Président de la République, pendant un an, ne peut plus dissoudre.

Ou bien l'élection a lieu à son terme normal et dans ce cas-là le Président de la République conserve le droit de dissolution.

Il me semble qu'on peut interpréter la dissolution décidée par le Président de la République comme étant, selon l'expression qu'il a employée dans son dernier, presque dernier message télévisé, en 1969, au cours de son entretien avec Michel Droit, l'application de cette idée qu'une des bases fondamentales de notre régime c'est la confiance mutuelle qui doit s'exercer entre le peuple et le chef de l'Etat.

Je crois donc qu'une dissolution prononcée par le Président de la République dans cet esprit était à la fois une question de conscience posée au peuple et une réponse que le peuple donnerait au Président de la République qui doit savoir s'il peut continuer à compter sur l'avis du peuple pour gouverner. Et je pense donc que, dans l'hypothèse où il y a dissolution, la responsabilité politique du Président de la République est doublement engagée devant le peuple, le peuple doit lui faire confiance et il doit savoir qu'il peut faire confiance au peuple. Et donc, après une dissolution dont le résultat aurait donné un résultat négatif, en vertu d'une règle de la Constitution, c'est que le Président ne peut plus dissoudre, il est dans une situation où il me paraîtrait très difficile qu'il restât au pouvoir.

Mais dans l'autre hypothèse, l'hypothèse de l'élection venant à son terme normal, on peut envisager que le Président de la République, conservant à tout moment l'arme de la dissolution, puisse essayer de voir s'il y a possibilité de gouverner avec l'Assemblée telle qu'elle est composée; s'il peut, comme il l'avait dit à Bayeux, concilier l'orientation qui se dégage du Parlement avec l'idée qu'il se fait des intérêts fondamentaux du pays, s'il constate qu'il peut le faire, très bien ! S'il constate qu'il ne peut pas le faire, il dissout, et on se retrouve dans le cas précédent.

RAYMOND BARRE. — Je remercie M. Goguel de son intervention car il a, je crois, très nettement distingué les situations qui peuvent se présenter. Je vous donnerai simplement un sentiment personnel à la suite des fonctions que j'ai remplies.

Un Premier ministre qui ne partage pas les orientations du Président de la République n'est plus tenu par les règles de conduite que j'ai évoquées tout à l'heure et qui ont été celles pratiquées sous tous les Présidents de la V^e République.

Le problème qui se pose alors devient très rapidement celui de l'autorité du Président de la République. Cet homme qui a été élu au suffrage universel, qui voit en face de lui un Premier ministre qui s'appuie sur une consultation électorale postérieure et qui dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale, cet homme va-t-il accepter de se dédire, alors que son précédent Premier ministre aura gouverné en fonction des orientations qu'il aura fait approuver par le peuple ?

Voilà un nouveau Premier ministre qui va adopter une attitude justifiée par la consultation électorale qui vient de se produire mais dont les actes

seront tout à fait contraires à ceux que le Président de la République lui souhaiterait voir accomplir !

Telle est la situation qui se présente. Le Premier ministre va-t-il céder ? Va-t-il se compromettre ou non ? Le Président de la République va-t-il se compromettre, ou non ? Quelles sont les possibilités de compromis ? Quels sont les domaines de compromis ?

Je crois que, si un Président de la République a, en face de lui, une Assemblée où il peut dégager une majorité en prenant un Premier ministre capable de rallier des voix, peut-être peut-il tenter cette expérience ? Peut-être le Président peut-il nommer un cabinet de techniciens et ce cabinet va-t-il tenter de survivre jusqu'au moment où le Président pourra dissoudre de nouveau ?

Mais je crois que tout ceci n'est pas conforme à la dignité des institutions, à l'autorité du Président de la République et à l'autorité du Premier ministre. Car, enfin, voilà deux hommes l'un en face de l'autre. Chacun d'eux a ses conceptions, chacun d'eux a sa dignité. Pourquoi voulez-vous, au-delà des compromis possibles, que l'un cède par rapport à l'autre ?

La cohabitation, dans ce cas-là, me paraît extrêmement difficile, surtout si l'opposition est grande, la divergence est très grande, entre les vues du Président de la République et celles du Premier ministre.

Je prendrai un exemple. Il est admis que, dans les sommets, le Président de la République représente la France, accompagné du ministre des Affaires étrangères. Je vous dirai que, pour le sommet des pays industrialisés qui s'est tenu en 1980 à Venise, le Président de la République m'a dit : « Ce sommet est important, voulez-vous venir ? » Je lui ai répondu : « Non, Monsieur le Président. Je suis allé à Londres avec vous, en 1977, car j'étais en même temps ministre de l'Economie et des Finances. Au sommet, à l'époque, il y avait le ministre des Affaires étrangères et le ministre de l'Economie et des Finances. J'étais à Londres parce que j'étais ministre de l'Economie et des Finances. En 1980, je n'ai pas de raison d'aller à un sommet où le Président de la République est assisté de son ministre des Affaires étrangères et de son ministre de l'Economie et des Finances. J'ai ajouté : il ne faut pas créer de précédent. »

Mais, si vous vous souvenez de la campagne électorale de 1978, je m'en souviens pour ma part fort bien, le leader de l'opposition d'alors, M. Mitterrand, faisait ressortir que si la gauche l'emportait aux élections législatives et si un Premier ministre de gauche s'installait à Matignon, le Président de la République pourrait bien aller à un sommet, mais que le Premier ministre s'y rendrait et que c'est lui qui exprimerait la position du gouvernement.

Voilà un genre de situation délicate qui peut naître de la présence à Matignon et à l'Élysée de deux hommes qui n'incarnent pas les mêmes conceptions politiques.

Je crois qu'après des élections législatives normales les soupapes de sûreté dont M. Goguel a parlé peuvent jouer pendant un certain temps, mais que, dans le cas d'une dissolution où le Président de la République a engagé sa responsabilité, il ne peut pas faire autrement que de se retirer, s'il n'obtient pas de majorité à l'Assemblée Nationale. Mais ce qui est à mes yeux fonda-

mental, c'est de ne pas aboutir à des compromis qui mettraient en question l'autorité et la stabilité de l'Exécutif, c'est de savoir, le moment venu, s'effacer pour respecter les conditions fondamentales de l'autorité de l'Exécutif, en tenant compte des vœux du peuple souverain.

MAURICE DUVERGER. — Je pense qu'il est inutile de prolonger ce débat, par ailleurs très important, car il a fixé un certain nombre de points. De toute façon, c'est le Président de la République qui est le seul maître de sa décision dans tous les cas. D'autre part, une lecture naïve de la Constitution, comme pourrait le faire un étudiant qui n'aurait pas reçu nos leçons, semble montrer qu'en cas de divergence de majorité, la répartition des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre serait peut-être plus proche de la Constitution que la répartition des pouvoirs appliquée depuis 1958.

Puis-je faire une remarque peut-être pas tout à fait impartiale. Serait-il plus difficile au Président de la République actuel de se faire applaudir en politique extérieure par une majorité opposée à lui en France, que de se faire applaudir en Allemagne par une majorité opposée au Parti social-démocrate qui appartient à sa famille politique, comme cela vient de se produire au Bundestag ? Je dis cela sans esprit politicien, parce que je me réjouis profondément en tant que Français, que notre politique extérieure soit en train de devenir de plus en plus nationale.

RAYMOND BARRE. — Le point principal dans toute cette discussion, c'est que le Président de la République est seul juge. Dans la Constitution de la V^e République, la responsabilité suprême appartient au chef de l'Etat. Quelle que soit la personnalité qui occupe cette fonction, je pense que c'est à lui, et à lui seul, de décider. Les vues que l'on émet sont ici des vues académiques. Lorsqu'il s'agit des affaires de la France, c'est le Président de la République qui adopte la conduite qu'il juge la meilleure.

MAURICE DUVERGER. — Je suis très heureux, Monsieur le Premier ministre, de constater que sur ce point, au-delà de l'amitié personnelle qui nous unit et de la distance politique qui nous sépare, nous sommes tout à fait d'accord !



Les participants au colloque « Les régimes semi-présidentiels »

- *Pierre Avril* (Université de Paris X) ;
 - *Jorge Campinos* (Université de Lisbonne) ;
 - *Jean Charlot* (Fondation nationale des Sciences politiques) ;
 - *Olivier Dubamel* (Université de Besançon) ;
 - *José Durão Barroso* (Université de Genève) ;
 - *Maurice Duwger* (Université de Paris I) ;
 - *Jan-Magnus Jansson* (Université de Helsinki) ;
 - *Jean Massot* (Conseil d'Etat) ;
 - *Jorge Miranda* (Université de Lisbonne) ;
 - *Jean-Luc Parodi* (Fondation nationale des Sciences politiques) ;
 - *Jean-Louis Quermonne* (Institut d'Etudes politiques de Paris) ;
 - *Luis Salgado de Matos* (Université de Lisbonne) ;
 - *Hagen Schulze* (Université libre de Berlin) ;
 - *Kalevi Sorsa* (Premier ministre de Finlande) ;
 - *Michaël Stürmer* (Université d'Erlangen) ;
 - *Klaus Törnudd* (Université de Helsinki).
-
- *Raymond Barre* ;
 - *Jean-Pierre Chevènement* ;
 - *Michel Debré* ;
 - *Roland Dumas* ;
 - *Pierre Messmer*.

1870

...

...

...

...

...

...

...

TABLE DES MATIÈRES

Le concept de régime semi-présidentiel	
MAURICE DUVERGER (<i>Université de Paris I</i>)	7
I / <i>Signification et conséquences de l'élection du Président au suffrage universel</i>	19
La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du Président de la République	21
KALEVI SORSA (<i>Premier ministre de Finlande</i>)	
Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finlande : évolution et signification politique	31
KLAUS TÖRNUDD (<i>Université de Helsinki</i>)	
L'expérience française du régime semi-présidentiel	47
MAURICE DUVERGER (<i>Université de Paris I</i>)	
L'expérience portugaise	55
LUÍS SALGADO DE MATOS (<i>Université de Lisbonne</i>)	
Interventions	
MICHEL DEBRÉ	
PIERRE MESSMER	
ROLAND DUMAS	84
Débat	95

II / <i>Les régimes semi-présidentiels sans majorité parlementaire</i>	101
Le régime semi-présidentiel finlandais : dispositions légales, pratique politique	103
JAN-MAGNUS JANSSON (<i>Université de Helsinki, Directeur de l'Hufvudstadsbladet</i>)	
La position du Président du Reich dans la République de Weimar	113
HAGEN SCHULZE (<i>Université libre de Berlin</i>)	
Le rôle du Président dans une République sans républicains	123
MICHAËL STÜRMER (<i>Université d'Erlangen</i>)	
Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979	133
JORGE MIRANDA (<i>Université de Lisbonne</i>)	
La Ve République à l'épreuve de la proportionnelle : essai de prospective institutionnelle	155
JEAN-LUC PARODI (<i>Fondation nationale des Sciences politiques</i>)	
Débat	173
III / <i>Les régimes semi-présidentiels avec majorité parlementaire</i>	181
Le cas français : le Président dominant la majorité	183
JEAN-LOUIS QUERMONNE (<i>Institut d'Etudes politiques de Paris</i>)	
Le cas portugais de 1979 à 1983 : le Président opposé à la majorité	209
JORGE CAMPINOS (<i>Université de Lisbonne</i>)	
Les conflits entre le Président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983	237
JOSÉ DURÃO BARROSO (<i>Université de Genève</i>)	
L'hypothèse de la contradiction des majorités en France	257
OLIVIER DUHAMEL (<i>Université de Besançon</i>)	
Débat	273

<i>Table des matières</i>	367
IV / <i>Le fonctionnement du régime semi-présidentiel français</i>	281
Les rapports du Président de la République et du Premier ministre de 1958 à 1982	283
JEAN MASSOT (<i>Conseil d'Etat</i>)	
Le Président et le parti majoritaire	313
JEAN CHARLOT (<i>Fondation nationale des Sciences poli- tiques</i>)	
Le Président et le parti non présidentiel de la majorité	331
PIERRE AVRIL (<i>Université de Paris X</i>)	
Interventions	344
JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT RAYMOND BARRE	
Débat	357
Les participants au colloque « Les régimes semi-présidentiels »	363

