

L'INSTITUTION GOUVERNEMENTALE DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE FRANÇAISE

*A la lumière des « lettres-directives »
du Président de la République au Premier ministre*

PAR

Jean-Claude PICARD

Assistant à l'Université d'Amiens.

Le débat sur la nature du régime de la V^e République française a donné lieu à de multiples interprétations et polémiques, de la part des hommes de doctrine, des politiciens et des journalistes. Régime parlementaire ? Système mixte ou présidentiel ? Quelque soit l'interprétation choisie, l'analyse doit passer par l'observation de l'institution gouvernementale qui tient lieu de révélateur ; le gouvernement est-il autonome dans la détermination et la conduite de sa politique, sous le contrôle éminent du parlement ? ou n'est-il au contraire qu'un agent d'exécution du président de la République ? C'est la nature de l'institution gouvernementale qui traduit celle du régime dans son ensemble : le gouvernement apparaît-il comme un organe à fonction parlementaire ou s'apparente-t-il à une sorte de cabinet présidentiel ?

A l'heure actuelle il semble se réaliser un consensus entre tous les observateurs pour constater la pratique présidentieliste du régime. L'on sait en effet que, malgré le texte constitutionnel qui donne au gouvernement la détermination et la conduite de la politique nationale (article 20), sous la direction du Premier ministre (article 21) et le contrôle de la chambre basse (articles 49 et 50), c'est le chef de l'Etat qui s'est toujours arrogé l'exercice du pouvoir, à tel point qu'il serait sans doute logique de transférer l'article 20, alinéa pre-

mier, du titre III au titre II de la constitution. Cette pratique présidentialiste a toujours été revendiquée, tant par les présidents que par les Premiers ministres de la V^e République. Il n'est pas inutile, pour mémoire, de reprendre certaines de leurs déclarations :

— Le général de Gaulle : « Le président est évidemment seul à détenir et déléguer l'autorité de l'Etat. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture, politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français » (1).

— Le président Pompidou : « La différence fondamentale entre la IV^e République et l'actuelle, vous l'avez dit, c'est que le gouvernement procède de l'Assemblée nationale et des accords ou des désaccords des groupes, mais aussi du président de la République, qui nomme le Premier ministre et les membres du gouvernement... » (2).

— Le président Giscard d'Estaing (3) : ... un transfert de responsabilités du président de la République vers le Premier ministre serait fondamentalement contraire aux institutions de la V^e République... » ; « ... cela signifierait d'ailleurs l'apparition de deux pouvoirs politiques dans notre pays et peut-on imaginer un instant le déroulement de la politique française si la France devait poursuivre simultanément deux politiques ? » (4).

Pour leur part les Premiers ministres sont encore plus explicites que leur président sur la question de leur soumission au chef de l'Etat :

— Monsieur Debré : « Dans ces conditions le gouvernement est, par la force des choses, dans une position subordonnée, mais il est clair que le Premier ministre a, à la fois, un rôle de conseiller pour les tâches qui sont celles du président de la République, et un rôle d'animateur et de responsable pour tout le reste de l'action gouvernementale... » (5).

— Monsieur Pompidou, Premier ministre : « Je ne saurais, pour ma part, imaginer qu'un premier ministre qui aurait perdu la confiance du chef de l'Etat et risquerait de voir ce dernier refuser d'avaliser et de signer les décisions gouvernementales, puisse faire autre chose que de remettre sa démission » (6).

— Monsieur Chaban-Delmas : « Que serait le Premier ministre, nommé par le président de la République, pour diriger le gouver-

(1) Conférence de presse du 31 janvier 1964.

(2) Conférence de presse du 23 septembre 1972.

(3) Commentant la décision de monsieur Chirac qui avait déclaré « ne pas disposer des moyens nécessaires pour assurer efficacement ses fonctions de Premier ministre », cf. *Le Monde*, 25-8-1976.

(4) Déclaration à la télévision le 25 août 1976.

(5) Discours au Conseil d'Etat le 27 août 1958, in Francis de BAECQUE, *Qui gouverne la France ?*, P.U.F., 1976, p. 188.

(6) *J.O. Ass. nationale*, 24-4-1964.

nement dans le sens des orientations définies par ledit président, que serait ce Premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'Etat ? Ah Monsieur Mitterrand, ce serait un triste sire » (7).

— Monsieur Messmer (8) : « Le président détermine les grandes orientations de la politique nationale et en contrôle l'exécution. Le Premier ministre conduit l'application de cette politique et en répond devant le président et l'Assemblée nationale. Il ne saurait exister de dyarchie au sommet » (9).

— Monsieur Chirac : « La majorité a un chef naturel et un seul, c'est le président de la République. Tout cela est très simple. A partir de là, le rôle du Premier ministre, en liaison avec les principaux responsables de la majorité, est un rôle de coordination » (10).

— Monsieur Barre : « Le Premier ministre conduit la politique de la nation, et le président de la République, qui est élu au suffrage universel, a la responsabilité des intérêts supérieurs du pays. Personnellement je ne vois pas comment il serait longtemps possible qu'il y ait une divergence profonde entre le président de la République et le Premier ministre » (11).

Bien entendu cette suite de déclarations n'a rien d'exhaustif et fait apparaître toutes sortes de nuances entre elles ; elle a cependant pour avantage de révéler la continuité qui les fonde : jamais le rôle dominant du président de la République n'est contesté, ni même relativisé (12).

Dans ces conditions il convient de se poser une question : sachant en effet que, d'une part tous les tandems Premier ministre-président s'accordent sur le rôle directionnel de celui-ci, et d'autre part que, pour cause de concordance entre majorités parlementaire et présidentielle, l'article 50 de la constitution est tombé en désuétude depuis 1962, on peut se demander si l'institution gouvernementale n'est pas devenue un « super-cabinet » présidentiel ? Cette interrogation est d'autant plus légitime que depuis 1974 le président Giscard d'Estaing, accentuant la pratique présidentialiste de ses prédécesseurs, l'a en quelque sorte rationalisée et officialisée en introduisant la coutume des lettres-directives au Premier ministre. Sans doute les deux pre-

(7) *J.O. Ass. nationale*, 16-10-1970.

(8) Durant la préparation des élections législatives de 1973, le Premier ministre est considéré par nombre d'observateurs comme le simple chef d'état-major du président, chef de parti, celui-ci étant qualifié de « président-Premier ministre » : cf. Denise DETRAGIACHE-DORLENCOURT, « La responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années du septennat de Georges Pompidou », *R.D.P.*, 1974, pp. 861 et 865.

(9) *Le Monde*, 9-3-1974.

(10) Déclaration à la télévision du 16-6-1975.

(11) Déclaration du 5 mars 1978 au « club de la presse d'Europe 1 ».

(12) Pas même sous le gouvernement Chaban-Delmas du 20-6-1969 au 5-7-1972, pourtant considéré comme le plus parlementaire des gouvernements de la V^e République.

miers présidents de la V^e République ne manquaient-ils pas de donner leurs directives au gouvernement, mais ils le faisaient de façon officielle, sinon confidentielle, en conseils des ministres, en conseils interministériels, ou dans les tête-à-tête avec le chef du gouvernement. C'est monsieur Giscard d'Estaing qui inaugure la formule des lettres officielles au Premier ministre, publiées dans la presse. Soit qu'elles donnent des consignes au gouvernement sur un thème précis, soit qu'elles assignent au Premier ministre un programme d'action gouvernementale pour les cinq à sept mois à venir, assorti d'un calendrier détaillé, les lettres présidentielles au Premier ministre, non seulement consacrent le présidentielisme, mais semblent transformer l'institution gouvernementale en simple organe d'exécution présidentielle.

Si certains auteurs ont pris note du phénomène (13), l'on ne s'est pas assez interrogé sur son ampleur éventuelle. De même qu'on parla jadis de « parlementarisme rationalisé » n'est-on pas en droit de le faire aujourd'hui du « présidentielisme rationalisé » ? ou encore, paraphrasant quelque peu monsieur Duverger, ne peut-on se poser une question très simple : « Monsieur Barre existe-t-il ? » (14).

Un examen de la nature et contenu de ces lettres (I) et de leur mise en œuvre (II), ainsi qu'une analyse de leurs effets institutionnels (III) permettra sans doute d'y répondre.

*
**

I. — NATURE ET CONTENU DES « LETTRES-DIRECTIVES » (15)

A six mois de l'échéance de son septennat, le président Giscard d'Estaing a envoyé 25 lettres-directives à son Premier ministre. 12 furent adressées à monsieur Chirac, et monsieur Barre en a reçu 13 à ce jour. Soit 12 en 27 mois dans le premier cas, 13 en 49 mois dans le second (16). Comme nous le verrons plus loin, cette différence de fréquence s'explique par les contextes politiques. Mais ce n'est pas à raison de leur nombre par périodes ou de leur destinataire qu'il convient d'en opérer la classification, mais à celui de leur nature.

(13) Cf. F. de BAECQUE, *op. cit.*, p. 138 ; M. de Baecque ne prête pas grande importance institutionnelle aux lettres-directives, mais il faut dire qu'à l'époque où il écrivit son ouvrage, seules cinq lettres avaient été envoyées par le président, dont trois concernaient des actions gouvernementales ponctuelles et non des programmes généraux.

(14) M. DUVERGER, « Monsieur Debré existe-t-il ? », *La Nef*, juillet-août 1959.

(15) L'appellation « lettres-directives » est reprise à monsieur de Baecque, *op. cit.*, p. 138, les lettres du président n'ayant pas d'appellation officielle.

(16) Nonobstant, bien sûr, celles qui pourraient être envoyées avant le mois d'avril 1981, période de l'élection présidentielle.

Les lettres du président appartiennent à deux catégories bien distinctes; les unes concernent un thème spécifique et n'apparaissent que de façon épisodique : ainsi peut-on les qualifier de lettres « ponctuelles »; les autres concernent l'action gouvernementale dans son ensemble et, déterminant de vastes secteurs d'intervention, fixent au Premier ministre les orientations du programme gouvernemental pour les mois à venir, assorti d'un calendrier détaillé. Ces deux catégories de lettres, n'ayant pas la même portée et ne procédant pas du même contexte politique, c'est distinctement qu'il convient de les analyser.

A. — LES « LETTRES-DIRECTIVES » PONCTUELLES

Au nombre de 17 à ce jour, elles présentent trois caractéristiques : elles expriment publiquement l'autorité du président sur le gouvernement; dans l'ensemble elles concernent plus spécialement l'aménagement du territoire et du cadre de vie; elles s'adressent moins à monsieur Barre qu'à monsieur Chirac qui en reçut 10 contre 7, en presque deux fois moins de temps. Avant d'examiner ces trois points, il ne sera pas inutile d'en suivre la liste chronologique (17).

1) L'AUTORITÉ DU PRÉSIDENT.

Elle se ressent dans la forme des lettres, autant que sur le fond. Dans les premiers mois de son septennat, monsieur Giscard d'Estaing, qui est l'élu de la nation sur son projet politique (réforme de la société française et ouverture politique) accentue la pratique présidentialiste de ses prédécesseurs.

Chaque lettre contient une formule qui, toute aimable qu'elle puisse être, s'exprime en forme décisionnelle, sinon impérative : « Je vous demande de faire procéder à l'étude, puis à la mise au point d'un texte... » (lettre du 25-7-1974); « Je vous demande d'engager très rapidement une réflexion sur les moyens concrets d'accroître la participation des Français à leur cadre de vie. Vous me proposerez au mois d'octobre des réformes... » (lettre du 27-2-1975); « Je vous demande donc d'engager l'élaboration d'un programme pluriannuel de développement du Massif Central... Les instructions nécessaires pour la préparation de ce programme et pour la coordination de l'action des différents ministères devront être données à monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, chargé de l'amé-

(17) La plupart des lettres (quelque soit leur nature) sont publiées dans le journal *Le Monde* des jours suivants. La source utilisée ici a été le S.I.D. (service d'information et de diffusion de Matignon), que nous tenons à remercier particulièrement. Cf. annexe 1.

nagement du territoire qui, le moment venu, se rendra sur place... » (lettre du 12-5-1975) ; « Je vous demande, dans l'esprit que je viens d'indiquer, de procéder à un réexamen des orientations de l'aménagement du territoire... Sur ces différents points, les décisions seront arrêtées au cours d'un conseil restreint que je tiendrai à l'automne » (lettre du 22-7-1975) ; « Il me paraît souhaitable que vous recueilliez l'avis des principaux dirigeants de l'opposition... Vous pourriez rendre compte au gouvernement, lors du conseil des ministres du 4 septembre... » (lettre du 26-8-1976) ; « Dans l'action que nous devons mener pour l'amélioration de l'environnement et, particulièrement contre l'enlaidissement de la France, un nouveau pas me semble pouvoir être maintenant franchi. C'est pourquoi je vous demande de mettre en œuvre les orientations suivantes... » (lettre du 29-6-1976) ; « Vous examinerez, en accord avec la ville de Paris, les modalités de mise en œuvre de ce projet... » (lettre du 19-10-1976) ; « Je vous demande de bien vouloir mettre à l'étude les dispositions qui permettent à l'administration des Finances de répondre plus concrètement à ces préoccupations » (lettre du 28-2-1977) ; « Je souhaiterais que cette étude soit achevée à la fin du premier semestre 1978... » (lettre du 24-11-1977) ; « vous voudrez bien demander aux ministres concernés de prendre la responsabilité personnelle des actions à mener et d'engager eux-mêmes, et en Corse, la concertation sur les sujets relevant de leurs compétences. Je souhaite que vous puissiez vous-même aller constater sur place, dès la fin de l'année, la bonne application de ces orientations » (lettre du 12-6-1978).

En vérité le style des lettres, quoiqu'assorties de « mon cher Premier ministre » et d'éventuels « satisfecit », ne laisse aucun doute sur la réalité décisionnelle de leur contenu. Sur le fond il est tout aussi évident que les orientations exigées du Premier ministre traduisent une volonté politique présidentielle à laquelle il est prié de se soumettre.

Ainsi l'opération « réforme de l'imposition des plus-values » constitue-t-elle une intervention personnelle du président ; présentée à l'opinion comme une œuvre de justice fiscale (18) à l'intention de la masse des salariés qu'en son temps l'établissement de l'« avoir fiscal » n'avait pas manqué de choquer. Non seulement monsieur Chirac n'était pas partisan d'un projet de loi sur l'imposition des plus-values, mais encore dut-il mener un très rude combat parlementaire, combat qui en fait n'était pas le sien.

En matière d'aménagement du territoire monsieur Giscard d'Estaing fait incontestablement acte d'autorité puisqu'en cinq mois il stoppe purement et simplement le développement de Paris et de la région parisienne, tel qu'il avait été amorcé antérieurement. La lettre

(18) « L'évolution de notre système fiscal vers la justice suppose que la notion de revenu englobe désormais l'ensemble des plus-values réalisées », *Le Monde*, 27-7-1974.

du 17-9-1974 remet en cause l'aménagement de Paris, tandis que celle du 8-1-1975 le fait du schéma directeur de la région parisienne; la lettre du 17-9-1974, remettant en cause le S.D.A.U. de Paris, provoque la mise sur pieds de deux commissions mixtes élus-fonctionnaires : « urbanisme et environnement » et « l'automobile et la cité ». Au total, des mesures spectaculaires seront prises par le président, telles l'abandon du projet de voie expresse rive gauche, de l'axe autoroutier Nord-Sud, Italie-canal Saint-Martin, du projet de centre de commerce international sur l'emplacement des halles. Et monsieur Chirac, le futur maire de Paris, dut s'exécuter. Pour sa part la lettre du 8 janvier 1975 remet en cause le S.D.A.U. du Bassin parisien et revendique un programme d'action pour la banlieue et le développement des villes nouvelles.

Autre illustration de l'autorité présidentielle à l'encontre du Premier ministre : la lettre du 26-8-1975 l'engageant à consulter l'opposition. Cette initiative est non seulement propre au projet politique présidentiel (concertation politique et ouverture, gouvernement de la France « au centre »), mais encore est-elle en opposition avec les choix de son Premier ministre qui, leader de l'U.D.R., éprouve de plus en plus de difficultés à en demeurer le maître dans la mesure où celle-ci maintient une stratégie de bipolarisation gauche-droite de la vie politique française; il n'est donc pas étonnant qu'un an plus tard monsieur Chirac se doive de choisir entre l'U.D.R. « gaulliste » et la direction d'un gouvernement giscardien.

Les lettres-directives ponctuelles marquent donc nettement l'autorité du président et, tant dans leur contenu que dans leur forme, elles se font contraignantes pour le Premier ministre, entendant bien apparaître comme telles dans la mesure où elles sont publiées. Si le président s'y exprime « à la première personne », c'est à l'intention de l'opinion publique qui pourra se satisfaire à l'occasion de mesures populaires, telle que par exemple la décision d'arrêter la construction de tours sur l'ensemble du territoire, car « cette orientation correspond à la fois aux vœux des familles françaises et au souci d'éviter des erreurs architecturales » (19).

2) LE DOMAINE DES LETTRES-DIRECTIVES PONCTUELLES.

Dans leur majorité les lettres ponctuelles ont pour objet l'aménagement du territoire et du cadre de vie (10 sur 17). Après s'être attaqué à la mégalopole parisienne, le président Giscard d'Estaing s'engage dans une vaste entreprise d'aménagement à la dimension de « la société libérale avancée » pour laquelle il convient de remodeler le visage de la France en redistribuant l'espace; domaine prè-

(19) Lettre-directive du 29-6-1976, *Le Monde* du 1-7-1976. Il faut noter que l'opinion avait été sensibilisée au cours des années précédentes par quelques incendies très meurtriers d'immeubles de grande hauteur.

sidentiel par excellence parce que domaine politique, il est la clé du « changement ». Le président prend la haute main sur tout ce qui est aménagement, urbanisme, cadre de vie qui deviennent ainsi une sorte de domaine réservé. A cet effet, c'est d'ailleurs monsieur Poniatoski, homme lige du président, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, qui se voit attribuer en 1974 la direction de la D.A.T.A.R. organe de prospective et d'impulsion en matière d'aménagement (20). On sait maintenant que ce transfert de charge au ministre d'Etat fut imposé au Premier ministre (21), ce qui était compréhensible quand on sait que monsieur Poniatoski faisait « figure de Premier ministre bis à cause de ses liens avec le président » (22).

Les options présidentielles tendent à rechercher un nouvel équilibre entre la France rurale et la France urbaine, un équilibre de développement économique satisfaisant entre les régions françaises et l'intégration de cet équilibre dans le cadre européen, le tout doublé d'une action sur l'environnement lui-même et sur les structures de son aménagement. Quoique ponctuelles, les 10 lettres-directives qui traitent de ces thèmes procèdent d'une continuité qui s'explique par la cohérence du projet giscardien en la matière.

On a déjà vu comment le président était intervenu à propos de Paris et de sa région; la lettre du 19 octobre 1976, prévoyant l'aménagement d'un parc à l'emplacement des halles de la Villette, s'inscrit dans la ligne des lettres précitées. D'autres régions « sensibles » feront l'objet d'interventions identiques : Massif central, Corse, Sud-Ouest. Dans sa lettre du 12-5-1975 commandant un programme de développement du Massif central, le président entend amorcer le stoppage de l'exode rural à l'occasion du VII^e plan. (Et sans France rurale, aucun gouvernement « au centre » n'est possible). Il convient donc de maintenir ces populations sur place; « l'importance qui s'attache au développement équilibré des régions françaises implique qu'un effort particulier soit entrepris à l'égard du Massif central... pour permettre à l'ensemble de ses habitants, et notamment aux jeunes, d'y vivre conformément à leur aspirations » (23). Ce rééquilibrage de la campagne française va s'assortir d'une politique urbaine de développement des « villes moyennes » et des « villes nouvel-

(20) La D.A.T.A.R. a notamment pour rôle de proposer au C.I.A.T. (comité interministériel pour l'aménagement du territoire) des opérations finançables sur le F.I.A.T. (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire). En outre la D.A.T.A.R., disposant de nombreuses missions interministérielles d'aménagement à caractère régional, on peut considérer qu'elle est présente « sur le terrain », ce qui ne va pas sans frictions éventuelles avec les administrations locales traditionnelles. Pour exemple : J.-C. PICARD, « L'organisme régional d'études pour l'aménagement de la Picardie (O.R.E.A.P.), ou les ambiguïtés d'une institution de prospective régionale », publications de la Faculté de Droit et d'Economie d'Amiens, P.U.F., 1974.

(21) Cf. Jean MASSOT, *Le chef du gouvernement en France*, la Documentation française, 1979, p. 216.

(22) Serge SUR, *La vie politique en France sous la V^e République*, Editions Montchrestien, 1977, p. 444.

(23) *Le Monde*, 14-5-1975.

les » (24), à l'encontre des choix fait antérieurement pour les métropoles d'équilibre. Ces thèmes sont confirmés et développés par l'importante lettre du 22 juillet 1975, définissant trois grandes orientations à la politique d'aménagement : réduction du déséquilibre entre l'Est et l'Ouest français; développement accéléré des villes moyennes et petites; stabilisation de la population des zones rurales. Le président explique d'ailleurs dans sa lettre (25) que le développement des villes petites et moyennes doit permettre de « réduire la congestion et la tension des conditions de vie dans les grandes zones urbaines », ce qui correspond à un choix politique, la « société libérale avancée » n'ayant aucune chance de voir le jour dans un contexte de « tensions » urbaines. C'est donc par la procédure des lettres-directives que le président définit en trois temps ses options d'aménagement (17-9-1974 et 8-1-1975 pour Paris et la région parisienne, du 22-7-1975 pour l'ensemble du territoire national). Mais la conjoncture politique allait, à la suite des dramatiques événements d'Aléria, mettre en avant le problème de la Corse et provoquer la lettre du 12 septembre 1975 sur l'aménagement de l'île, en « tenant compte de la sensibilité particulière de l'âme corse ». L'intervention présidentielle se prolongera sur un fonds de tension politique, d'attentats sporadiques et d'autonomisme latent. La lettre du 12 juin 1978, faisant état de l'action réalisée, et définissant trois objectifs au développement de la Corse, opère la synthèse des deux éléments qui caractérisent le mieux les lettres ponctuelles : l'Aménagement, pour ce qui est de leur domaine, et l'opportunité politique pour ce qui est leur moment d'intervention.

L'action réformatrice présidentielle porte aussi sur le cadre de vie, tant au niveau des acteurs qu'à celui du paysage. Pour les acteurs, c'est la lettre du 25 février 1975 (26) qui fixe au Premier ministre les moyens d'associer les habitants à leur cadre de vie. Il s'agit d'animer les comités d'usagers en les intégrant au maximum « aux procédures dont dépend le cadre de la vie quotidienne ». Cette intervention entre dans le champ du réformisme présidentiel, ainsi que l'annonce le début de la lettre : « vous savez l'importance que j'accorde à la qualité de la vie parmi les grands objectifs de l'action du gouvernement et les perspectives de changement de la société ». En ce qui concerne le paysage, la lettre du 29 juin 1976 (27) se propose une amélioration de l'environnement des Français par l'arrêt des « constructions d'ensembles immobiliers trop importants », la protection des sites face « aux bruits et autres nuisances », celle des paysages, des abords de villages et de petites villes touchés « par des constructions désordonnées ». De plus, le président estimant que « le

(24) Le conseil des ministres du 26 février 1975 se tiendra d'ailleurs symboliquement dans la préfecture de la « ville nouvelle » d'Evry.

(25) *Le Monde*, 24-7-1975.

(26) *Le Monde*, 27-2-1975.

(27) *Le Monde*, 1-7-1976.

département est un cadre approprié pour protéger le patrimoine naturel et bâti », semble vouloir redonner à l'institution séculaire une fonction d'impulsion et de coordination administratives qu'elle avait perdue. Cette volonté présidentielle entre, elle aussi, dans la logique politique de l'équilibre ville-campagne.

Enfin la lettre du 17 juillet 1978, posant le problème de l'adaptation de l'agriculture française à l'extension de la communauté européenne, entend s'intéresser au Sud-Ouest (Aquitaine; Midi-Pyrénées; Languedoc-Roussillon), et enjoint la confection d'un plan décennal de développement.

Les autres lettres ponctuelles (7) traitent de sujets très divers et beaucoup plus conjoncturels : du 25-7-1974 sur la taxation des plus-values; du 26-8-1975 sur la concertation avec les dirigeants de l'opposition; du 15-5-1976 pour l'amélioration des programmes de télévision et de radio; du 16-11-1976 sur la protection du patrimoine des petits épargnants; du 28-2-1977 sur la rénovation de l'administration des Finances; du 24-11-1977 sur la création d'un réseau national de vidéotransmission; du 26-4-1979 sur l'Habeas Corpus. Diverses dans leurs objets, elles confirment les possibilités d'interventions présidentielles en tous domaines. Mais ce sont surtout les 10 lettres-directives touchant à l'aménagement et au cadre de vie qui correspondent à une cohérence présidentielle et font comprendre qu'en la matière, c'est bien le président qui détermine la politique, confiant au Premier ministre la mission de la conduire : c'est en fait, par lettres-directives, une dissociation de l'article 20, alinéa premier.

3) LE CONTEXTE POLITIQUE DES LETTRES PONCTUELLES.

Comme il a été dit plus haut, cette catégorie de lettres concerne plutôt monsieur Chirac : ce n'est pas un hasard, et c'est le contexte politique qui semble en être la cause. Les lettres ponctuelles, bien qu'elles traduisent la prééminence présidentielle, ne le font que dans les domaines limités à leur objet. Par contre les lettres programmatiques (dont l'étude sera abordée plus loin), parce qu'elles fixent un cadre d'action à court terme au gouvernement, doublé d'un échéancier, sont extrêmement directives. Le nombre des lettres programmatiques sera donc proportionnel au degré de dépendance politique du Premier ministre vis-à-vis du chef de l'Etat, tandis qu'inversement les lettres ponctuelles le seront au regard de son autonomie politique.

Précisément, en début de septennat, monsieur Chirac dispose d'une certaine autonomie politique, que le président s'efforcera de réduire progressivement, jusqu'à la séparation. Il ne faut pas oublier en effet que le président de la République, s'il a gagné son élection de peu, le doit en partie à monsieur Chirac qui l'a rallié entre les deux tours, lui apportant ainsi l'électorat gaulliste. Mais le président n'a pas de majorité parlementaire car, à l'Assemblée nationale le parti Republicain est extrêmement faible par rapport à l'U.D.R. Il lui est

donc indispensable de contenir celle-ci, sinon de la « giscardiser », d'où le choix du Premier ministre. Les nécessités de l'identité nécessaire entre les majorités présidentielle et parlementaire obligent le président à composer avec son Premier ministre qui, contrairement à l'avis de certains observateurs, n'a rien d'un otage. Le président doit ménager son chef de gouvernement, tout en le neutralisant.

Les lettres-directives, expression de la domination présidentielle, devront donc être suffisamment voyantes pour que l'on sache bien que le président « est à la barre », mais assez souples pour laisser croire à la classe politique (plus qu'à l'opinion) qu'il y a direction effective de l'action gouvernementale par le Premier ministre. Telle est la raison de la dominante de lettres ponctuelles, sachant bien cependant qu'elles traduisent une sorte de domaine réservé du président en un secteur (l'Aménagement) qui conditionne le visage de l'avenir.

La première lettre ponctuelle, du 25-7-1974, a d'ailleurs pour objet de donner une excellente occasion au Premier ministre de fabriquer la cohésion de la majorité parlementaire, d'autant plus que la bataille sur les plus-values mérite d'être difficile pour le gouvernement. Le Premier encadrement programmatique du gouvernement se fait en simple conseil des ministres; celui du 2 janvier 1975 à l'occasion duquel le président fixe l'action du gouvernement pour les six mois à venir (28). La première lettre-programme ne sortira que le 9 juillet 1975 (fixant le programme pour le 2^e semestre de 1975), la seconde le 14 janvier 1976 (programme pour le Premier trimestre de 1976). Monsieur Chirac n'en recevra pas de troisième puisqu'il démissionnera en août 1976. Tout se passe comme si, du moins jusqu'en janvier 1975, le président, n'agissant par lettres que dans des domaines spécifiques, veuille laisser à son Premier ministre l'illusion de « déterminer et conduire la politique de la nation ». Mais ce dernier échoue dans sa mission de lui acquérir l'U.D.R. si bien que monsieur Giscard d'Estaing accentue progressivement l'encadrement de son gouvernement (29), obligeant son chef à la rupture : le pari du président n'est plus la « giscardisation » de l'U.D.R. mais tout simplement son élimination comme force dominante de la majorité : il s'agit de gagner les élections législatives de mars 1978, contre la gauche unie sans doute, mais aussi contre l'U.D.R. Monsieur Chirac éliminé, c'est la politique présidentielle es qualité qui entre globalement au parlement avec monsieur Barre, et naturellement les lettres du président à son Premier ministre tendront à en faire un fidèle exécutant.

(28) *Le Monde*, 3-1-1975. Au conseil des ministres de la semaine précédente, le président avait souhaité « que le gouvernement approfondisse sa réflexion pour définir son programme d'action pour 1975 » (*Le Monde* du 25-12-1974).

(29) « M. Giscard d'Estaing souhaite sans doute que M. Chirac continue d'occuper les fonctions de Premier ministre, mais il va sans dire qu'il attend désormais de lui une discipline sans murmures, une approbation sans réticences, une adhésion sans arrière-pensées à toutes ses décisions politiques et à toutes les évolutions qu'il voudra imprimer à la conduite des affaires » (André PASSERON, « Les couleuvres de Matignon », *Le Monde*, 4 août 1976).

B. — LES LETTRES-DIRECTIVES PROGRAMMATIQUES

Cette catégorie de lettres, tout à fait nouvelle sous la V^e République, ne laissant aucun doute sur le problème de la direction de l'exécutif, permet de parler de « présidentialisme rationalisé ». Deux sous le gouvernement Chirac, six sous le gouvernement Barre, elles autorisent, tant par leur contenu que par leur continuité, à dire que le gouvernement n'est plus maître de son ordre du jour (30). Elles sont donc très instructives quant au devenir de l'institution gouvernementale sous le septennat de monsieur Giscard d'Estaing.

1) FORME ET FRÉQUENCE DES LETTRES-DIRECTIVES PROGRAMMATIQUES.

a) *Forme et formulation.*

Dans la formulation, il faut noter d'abord la grande prudence de ton du président lorsque pour la première fois il « définit les grands axes de l'action gouvernementale ». A l'issue de l'exposé présidentiel, un débat s'est ouvert entre les ministres (conseil des ministres du 2 janvier 1975).

La première lettre-directive (9 juillet 1975) annonce le ton régalien qui ne s'atténuera plus par la suite : « J'attends de cette seconde étape de travail gouvernemental en 1975 qu'elle permette... » (31), ou encore : « Vous trouverez en annexe à la présente lettre le calendrier des délibérations que j'ai arrêté... Vous voudrez bien donner aux membres du gouvernement les instructions nécessaires pour son application » (31). Il est manifeste que le président donne des ordres. S'agissant de la première lettre programmatique, d'emblée il en impose le principe : « la méthode ainsi retenue m'apparaît, à l'expérience, conforme aux nécessités du changement dans une démocratie moderne », ce qui signifie que la méthode (la direction présidentielle du gouvernement) est à l'avenir la seule apte à servir la réalisation de l'objectif (le changement). Et monsieur Giscard d'Estaing poursuit en faisant immédiatement référence à sa légitimité démocratique : « En même temps elle a permis à l'opinion de mieux suivre et par-là même de mieux comprendre et de mieux juger l'action réformatrice du gouvernement ». A n'en pas douter le président travaille pour l'opinion, à l'instar d'un chef d'exécutif américain.

Les lettres suivantes seront tout aussi imprégnées de formulations décisionnelles; dans chaque cas le président signifie qu'il « a arrêté

(30) André LAURENS, « Semestre de rattrapage », p. 6, *Le Monde*, 16-1-1976 : « Le gouvernement, qui est censé "déterminer et conduire la politique de la nation" n'est plus maître de son ordre du jour! ».

(31) *Le Monde*, 11-7-1975.

le programme de l'action gouvernementale pour les 10 mois à venir », qu'il « faut agir dans tel secteur », qu'il « convient d'engager telle intervention », qu'il « fixera les mesures » propres à obtenir tel résultat. Certaines formules sont encore plus poussées dans la voie de l'autorité : « J'avais assigné trois objectifs à l'action du gouvernement »; « J'écarterai de l'ordre du jour »... A chaque occasion le président rappelle au Premier ministre qu'il est le chef du gouvernement, chargé de la mise en œuvre des orientations fixées : « vous voudrez bien donner aux ministres les instructions nécessaires »; « ces orientations devront être mises en œuvre d'une façon méthodique et concertée, sous votre autorité, par chaque membre du gouvernement et par les administrations qui lui sont subordonnées » (lettre du 12-10-1978); « Je souhaite que, sous votre conduite, chaque membre du gouvernement, en procédant à toutes les concertations nécessaires, en poursuive une application tenace et méthodique » (lettre du 25-4-1979). L'exigence d'une « application » ou d'une « détermination » qui soit « tenace » ou « méthodique » s'adresse constamment au gouvernement de monsieur Barre depuis la lettre du 12-10-1978; c'est un signe de la toute puissance présidentielle. Le président ne se contente de donner ses directives à monsieur Barre, il se fait le véritable chef du gouvernement, déléguant les pouvoirs d'exécution au Premier ministre. Cette situation fait écrire à M. R.-G. Schwartzberg que le conseil des ministres « devient plutôt une réunion de conseillers, appelés à opiner plus qu'à décider, un organe plus consultatif que délibératif » et qu'« alors, ce gouvernement ressemblerait presque à un cabinet présidentiel, à l'américaine... » (32).

Pour ce qui est de la forme, les lettres programmatiques au Premier ministre comportent des motifs et un dispositif. Les motifs consistent en une analyse globale des motivations présidentielles, une sorte de constat de société qu'on retrouve dans les thèmes de « Démocratie française ». Puis s'annoncent les trois ou quatre orientations à prendre par le gouvernement, suivies du dispositif, c'est-à-dire de l'énumération ponctuelle des activités gouvernementales pour chaque orientation annoncée. Il est ensuite adjoint un calendrier de travail assigné au gouvernement, mois par mois. A ce titre il convient de distinguer les calendriers adressés à monsieur Chirac de ceux qui le sont à monsieur Barre. Dans le premier cas l'échéancier fixe non seulement des thèmes assignés pour chaque mois aux conseils des

(32) R.G. SCHWARTZBERG, « La République des commis », *Le Monde*, 16-1-1976. Il est vrai que l'auteur fait moins porter sa critique sur l'aspect présidentieliste de la pratique giscardienne que sur la participation, trop importante selon lui, des hauts fonctionnaires au gouvernement. Cf. aussi, Pierre Marcilhacy : « Enfin le gouvernement qui, soumis aux directives du président de la République et à elles seules, est par ailleurs esclave de l'administration qu'il devrait commander et ne constitue plus qu'un rouage solennel et souvent inutile » (« Les châtrés », *Le Monde*, 26-12-1979). Sur le problème de l'importance des hauts fonctionnaires au gouvernement et à l'Élysée, voir l'étude de B. BADIE et P. BIRNBAUM, « Le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres de la V^e République », *R.F.S.P.*, avril 1976, p. 286.

ministres, mais il prévoit aussi des réunions du Conseil Central de Planification avec ordre du jour déterminé, ainsi que, dans les mêmes conditions, des tenues de conseils restreints et des communications en conseils des ministres. A titre d'exemple la lettre du 9 juillet 1975 portant programme gouvernemental de juillet à décembre 1975, prévoit pour le mois de juillet : 1 conseil central de planification, 5 conseils restreints (1 thème par conseil) et 5 communications en conseil des ministres (33), pour le mois de décembre sont programmés : 1 conseil central de planification, 4 conseils restreints, 5 communications en conseils des ministres. Au total du semestre sont prévus : 5 conseils centraux de planification, 20 conseils restreints, 26 communications en conseils des ministres, soit 51 questions programmées par le président, c'est-à-dire en moyenne une tous les trois ou quatre jours du semestre. La seconde lettre à M. Chirac, du 16 janvier 1976, comporte aussi, outre le calendrier du premier semestre de 1976, des communications en conseils des ministres « relatives au bilan de certaines activités gouvernementales », à raison de deux ou trois par mois. Ainsi non seulement le gouvernement voit son action programmée, mais encore doit-il en rendre compte ponctuellement au président. Avec monsieur Barre les calendriers sont beaucoup plus simples, dans la mesure où n'y sont programmés, toujours mois par mois, que les thèmes à délibérer en conseils des ministres. On n'y trouve plus de conseils centraux de planification, ni de conseils restreints ou de communications (34). La différence entre les deux périodes s'explique par le degré d'autorité du président. Celui-ci, ne disposant pas d'une totale maîtrise sur son Premier ministre Chirac, s'efforce « d'encadrer » son gouvernement au maximum et de programmer à cet effet le plus possible d'instances préparatoires et décisionnelles. A l'inverse monsieur Barre n'ayant aucune autonomie politique à revendiquer auprès du président, le calendrier des conseils des ministres suffira amplement, les autres instances restant sous la haute main du chef de l'Etat qui n'aura aucune difficulté à les faire tenir quand et sur quoi il le voudra.

b) *La fréquence des lettres programmatiques.*

Sous cet angle également, l'évolution entre les périodes Chirac et Barre permet de constater un accroissement progressif de l'emprise présidentielle. On peut distinguer deux époques de lettres programmatiques, liées au contexte politique; l'une qui va du conseil des ministres du 2 janvier 1975 (annonce du programme gouvernemental en conseil des ministres) jusqu'à la période pré-électorale de

(33) Cf. annexe 2, calendrier des délibérations gouvernementales pour le second semestre de 1975.

(34) Non qu'il n'y en ait plus, mais simplement du fait que le président ne juge plus nécessaire de les officialiser par une publication dont les effets contraignants sont devenus inutiles. Cf. annexe 3 : calendrier pour juin à décembre 1980.

1978. C'est une période de mise en œuvre et d'incertitude des lettres-directives programmatiques. L'autre débute avec la lettre du 10 janvier 1978 et ira sans doute jusqu'à l'échéance du septennat : c'est la période de certitude et de continuité de ce type de lettres.

La période d'incertitude est elle-même liée à l'incertitude politique pour le président. Ce n'est que le 9 juillet 1975 qu'il adresse la première à monsieur Chirac, soit quatorze mois après sa nomination. A cette date le président avait décidé d'accroître son autorité sur le Premier ministre vis-à-vis du parlement en s'engageant personnellement dans la réalisation de « la société libérale avancée » (35). La seconde lettre programmatique, concernant le premier semestre de 1976, restera provisoirement sans suite puisque la crise éclate en août et que monsieur Chirac démissionne. C'est une crise grave pour le président, car c'est la crise de sa majorité parlementaire. Dès lors, à dix-huit mois des élections législatives, M. Giscard d'Estaing doit réaliser deux objectifs : engager et réussir une action de lutte contre l'inflation et ses conséquences économiques; réaliser la maintenance d'une majorité fissurée. Ces deux moyens sont les conditions d'une victoire présidentielle en mars 1978. Le président dissociera les tâches. Pour la tâche politique il s'associera au gouvernement, en qualité de ministre d'Etat, une « troïka » de personnalités politiques représentant les trois grandes tendances de la majorité : messieurs Poniatowski, Lecanuet et Guichard. Quand au Premier ministre, il apparaît comme un chef de gouvernement technicien (« le meilleur économiste de France ») chargé de conduire le gouvernement dans la lutte contre les retombées de la crise économique, ce qui donnera « le plan Barre », présenté aux Français le 22 septembre 1976. Les observateurs ne manqueront pas de gloser sur la perte d'autorité de la fonction de Premier ministre : « Monsieur Giscard d'Estaing a fait éclater l'autorité du Premier ministre pour mieux assurer la prééminence présidentielle. Il a, en quelque sorte, divisé pour régner. Ce n'est pas une mince modification de la pratique institutionnelle que cette amputation des pouvoirs du Premier ministre. Si l'usage devait s'en perpétuer, il en serait fini du classique conflit entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Et pour cause. Le régime aurait progressé encore plus sur la voie du présidentielisme » (36). Il n'est pas faux d'estimer que l'autorité gouvernementale fut alors dissociée et, le Premier ministre ayant reçu mission prioritaire de juguler la crise économique, les lettres programmatiques n'avaient

(35) J.-N. BERGEROUX, « Seul... », *Le Monde*, 6-9-1975 : « ...seul, aussi, parce qu'il ne déplaît pas trop à M. Giscard d'Estaing de renforcer, à l'occasion, le caractère présidentiel du régime ». Pour sa part, André Passeron, (*Le Monde*, 28-7-1976), avant la démission de M. Chirac, estimait : « Au choix de l'homme que fera monsieur Giscard d'Estaing pour le poste de Premier ministre, on jugera si sa résolution est prise de donner aux institutions et au régime un tour nouveau et de fonder, en fait, la VI^e République! ».

(36) N.-J. BERGEROUX, « Un gouvernement à deux têtes », *Le Monde*, 5 et 6 septembre 1976.

pas raison d'être; portant sur l'activité gouvernementale générale, elles eussent gêné monsieur Barre dans sa mission essentielle.

Mais en janvier 1978 la situation a évolué. La majorité n'a rien gagné en cohérence et le « plan Barre » a produit des effets non négatifs dans l'opinion. Monsieur Barre est alors réinvesti dans ses fonctions politiques : c'est lui qui a à rassembler la majorité présidentielle, allant lui-même « au charbon », selon sa propre expression, puisqu'il devait être candidat à Lyon. C'est un pari audacieux qu'engage le président, et il profite de l'occasion pour rappeler que monsieur Barre est le Premier ministre : ce fut l'objet de la lettre programme du 10 janvier 1978, fixant au gouvernement un calendrier pour deux mois. C'est une lettre un peu exceptionnelle dans la mesure où elle envisage un très court terme et s'inscrit au fond dans la période pré-électorale : elle redonne au Premier ministre toute l'autorité d'un chef de gouvernement. Non seulement monsieur Barre retrouve la direction effective du gouvernement, mais son intervention dans la campagne, en tant que Premier ministre, rappelait par-là même que malgré les pratiques présidentialistes, le rôle d'un chef de gouvernement en système parlementaire consiste bien à être le chef d'une majorité parlementaire.

La seconde période de lettres programmatiques s'ouvre naturellement avec la victoire de la majorité, le succès de l'U.D.F. et la consécration de monsieur Barre à la tête du gouvernement. Dès lors les lettres-programme vont se faire plus denses et surtout régulières. De mai 1978 à novembre 1980, l'action gouvernementale est programmée dans le détail et mois après mois par le président. La lettre du 16 mai 1978 prévoit le programme de mai à septembre; celle du 12 octobre 1978 (37), le programme d'octobre 1978 à mars 1979; celle du 25 avril 1979, de mai à octobre; celle du 21 novembre 1979, de décembre 1979 à mai 1980; celle du 5 juin 1980, de juin à décembre. Outre la continuité dans le temps, ces cinq lettres-programme de la période Barre traduisent une continuité dans les thèmes et la conduite des objectifs; non seulement chacune fait référence à la précédente et dresse le bilan des actions entreprises, mais encore la dernière (5 juin 1980) fait référence à la première (16 mai 1978), c'est-à-dire aux orientations définies deux ans plus tôt, pour constater avec satisfaction que « les actions ont été menées avec résolution » et « attacher une grande importance à ce que les actions ainsi engagées soient achevées... ».

Continuité et régularité des lettres-programme, sans doute, mais c'est aussi la continuité d'une pratique qui semble s'être installée définitivement : l'exécution de la politique présidentielle par le Premier ministre délégué à l'action gouvernementale.

(37) De plus les membres du gouvernement ont été réunis en séminaire, autour du président de la République, les 1^{er} et 2 septembre 1978 (à Rambouillet).

2) LE DOMAINE DES LETTRES-DIRECTIVES PROGRAMMATIQUES.

Abordant le domaine des lettres-programme, il est logique d'en aborder la structure : d'aller du général (les orientations) aux actions concrètes (les thèmes de mise en œuvre des orientations et ceux du calendrier). Il convient également de ne pas négliger les absences : les thèmes hors du domaine des lettres.

a) *Orientations et actions.*

Deux lectures sont possibles des orientations présidentielles : horizontale et verticale.

Sur le plan horizontal chaque lettre fixe entre deux et quatre orientations, ainsi :

— Lettre du 9-7-1975 : quatre « domaines essentiels », qui sont : 1) la lutte contre les inégalités; 2) la réforme de l'entreprise; 3) la famille; 4) la qualité de la vie et du cadre de vie.

— Lettre du 14-1-1976 : « trois objectifs principaux », qui sont : 1) « le développement économique à moyen terme »; 2) les réformes de structure pour « rendre la société française plus humaine et plus juste »; 3) l'amélioration de la qualité de la vie à la ville et à la campagne ».

— Lettre du 16-5-1978 : « trois actions qui détermineront l'avenir de la société française » : 1) « la poursuite du développement économique »; 2) le combat « pour faire reculer l'injustice »; 3) le développement de « l'esprit et des moyens de l'initiative et de la responsabilité ».

— lettre du 12-10-1978 : confirmation des trois objectifs du 16-5-1978, et précision de ces objectifs : 1) poursuite du redressement économique; 2) « assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques ».

— Lettre du 25-4-1979 : « quatre objectifs » : 1) « l'adaptation de l'appareil d'Etat aux besoins des Français; 2) « l'adaptation de l'économie aux exigences internationales »; 3) « l'atténuation résultant pour les Français des transformations de l'économie mondiale »; 4) « l'amélioration des conditions de vie quotidienne des Français ».

— Lettre du 21-11-1979 : « deux orientations » : 1) « améliorer les conditions de vie quotidienne »; 2) « préparer la France à son avenir » (préparation du VIII^e plan).

— Lettre du 5-6-1980 : achèvement des orientations définies dans la lettre du 16-5-1978.

Une lecture verticale, par grands thèmes, permettra d'entrer dans le détail des actions envisagées pour mener à bien les orientations. On peut distinguer six grands thèmes évoqués dans les lettres, chacun se dotant de directives ponctuelles et conjoncturelles :

1° *La lutte contre les inégalités* constitue le thème majeur d'une philosophie politique libérale qui veut réduire les écarts et tensions sociaux. Les missions confiées au gouvernement dans ce cadre seront extrêmement vastes; répartition des revenus et fiscalité, mise au point d'un système nouveau d'imposition des plus-values (38); revalorisation du travail manuel (39), protection des catégories et groupes les plus défavorisés; mise en œuvre de mesures en faveur des familles (40) et des personnes âgées; intensification de l'action de promotion des femmes (41); lutte contre la pauvreté.

2° *Les réformes de structures* vont pour la plupart dans le sens du thème précédent. On y trouve : la réforme de l'entreprise (42); la réforme du financement du logement; des mesures de revalorisation du travail manuel; le perfectionnement de la formation scolaire, universitaire, professionnelle et permanente (43).

3° *Le développement économique* est un thème qui devient de plus en plus pressant à mesure que s'accroît le chômage et que s'intensifie la crise à l'échelon européen. Parallèlement les directives présidentielles se font progressivement multidirectionnelles. Assez vagues sous le gouvernement Chirac, elles se bornent à s'inscrire dans la préparation du VII^e plan. Elles sont par contre beaucoup plus précises et ponctuelles après l'expérience de deux années de « plan Barre ». On trouve notamment : « la mise en place des moyens d'une politique accrue de concurrence et de responsabilités des entreprises »; le développement des industries de pointe; l'assainissement de la situation financière de l'État et du secteur public; la mise en place d'une politique durable de plein emploi (cf. lettre du 16-5-1978); amélioration de la compétitivité internationale des

(38) Sur le plan législatif, cette directive aboutira à la loi du 19 juillet 1976.

(39) Concrétisée notamment par la loi du 19 janvier 1978 accordant la mensualisation aux travailleurs manuels et un nouveau régime de paiement des jours fériés chômés, des maladies de courte durée ainsi que des accidents du travail (dont la prévention est développée par la loi du 6 décembre 1976).

(40) De nombreuses lois interviendront dans ce domaine pour modifier le code de la famille et de l'aide sociale, notamment celle du 11 juillet 1975 sur la protection sociale de la famille, les associations familiales et leurs unions. On peut citer également la loi du 28 décembre 1979 modifiant les conditions d'attribution des allocations familiales.

(41) Ce chapitre réformateur donnera notamment lieu à la création d'un secrétariat d'État de 1974 à 1976, un délégué à la condition féminine en septembre 1976, un ministre délégué auprès du Premier ministre le 4 septembre 1978.

(42) Concrétisée par la loi du 13 juillet 1977 qui, faisant suite au « rapport Sudreau », oblige les entreprises à établir un bilan social.

(43) En matière d'enseignement primaire et secondaire, il faut citer la « loi Haby » du 11 juillet 1975; pour l'enseignement supérieur les lois du 2 janvier et du 6 juillet 1979; en ce qui concerne les formations professionnelle et permanente, les textes législatifs sont trop abondants pour être reproduits de façon exhaustive. Pour exemple, simplement : la loi du 3 janvier 1975 sur la réinsertion et la formation professionnelle; la loi du 31 décembre 1975 sur le contrôle du financement des actions de formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente; la loi du 16 juillet 1976 sur la participation des employeurs au financement des actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi; etc.

entreprises françaises; diminution du rythme annuel de la hausse des prix intérieurs; mise en œuvre du pacte pour l'emploi; soutiens aux petites et moyennes entreprises; engagements prioritaires en Lorraine et dans le Nord des ressources du Fonds spécial d'adaptation industrielle (lettre du 12-10-1978); mesures nouvelles pour orienter l'essor de l'agriculture; élaboration d'une charte de l'artisanat (44); adaptation des circuits financiers aux nouvelles données économiques; réforme des services de l'Agence nationale pour l'emploi; application du nouveau régime d'indemnisation du chômage (lettre du 12-10-1978); « préparation de la France à son avenir qui inspirera les décisions du VIII^e plan »; affranchissement de la dépendance énergétique de la France et « développement de la recherche scientifique et technique, de l'innovation technologique »; valorisation « de l'agriculture (45), des industries alimentaires, mécaniques, et de haute technologie : nucléaire, électronique, aérienne et spatiale, biologique » (lettre du 21-11-1979).

4° *La qualité de la vie et du cadre de vie* constitue un thème déjà rencontré avec les lettres-directives ponctuelles. Il figure également dans les lettres programmatiques. On y retrouve les consignes suivantes : politique des transports en commun; politique de l'urbanisation (46); protection des milieux naturels (47); action des pouvoirs publics en matière de pollution (48); politique de la santé; amélioration des conditions de l'habitat et du logement.

5° *Le développement de l'initiative et de la responsabilité* constitue une sorte de redite indirecte du vieux thème de la participation (49). On ne le trouve pas avant la lettre du 16-5-1978 : le développement des collectivités locales avec un calendrier précis d'action; simplification administrative de « la vie de nos concitoyens »; humanisation des relations entre le public et l'administration.

6° *La sécurité et la tranquillité des Français*, correspondant à la montée (réelle ou mythique) de la violence, elle-même corollaire de l'aggravation de la crise et du chômage, est un thème qui n'apparaît que tardivement (lettre du 12-10-1978) mais qui tend à prendre rang

(44) Concrétisée, entre autres, par la loi d'orientation pour le commerce et l'artisanat du 19 juillet 1977 (modifiant la loi du 27-12-1973).

(45) Dans ce domaine également de nombreuses lois viendront modifier le code rural, notamment les 2 et 3 janvier 1979, des 21, 22 et 28 décembre 1979, (assurances maladie, invalidité et maternité des personnes non salariées; matières fertilisantes et supports de culture; groupements agricoles d'exploitation en commun (G.A.E.C.); etc.).

(46) Par exemple, les lois du 10 juillet 1975 et du 31 décembre 1975, modifiant elles-mêmes la loi d'orientation foncière du 30-12-1967.

(47) Par exemple, la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature.

(48) Par exemple, la loi du 15 juillet 1975 sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux.

(49) A ce titre, le président de la République vient de signer le décret de promulgation (24-10-1980) de la loi sur la distribution d'actions aux salariés des entreprises.

prioritaire dans les orientations présidentielles en fin de septennat. C'est dans cet esprit que la lettre aborde le problème : « la multiplication des atteintes délictuelles ou criminelles à l'intégrité des personnes et à leurs biens, par le climat qu'elle engendre comme par les réactions qu'elle suscite, est de nature à compromettre la sécurité de la vie que la France a su préserver jusqu'ici. Le développement de la criminalité, et notamment la criminalité qui atteint les personnes, doit être enrayer dans les plus brefs délais. Je vous demande de conduire les actions appropriées, et notamment les actions de prévention, pour assurer la sécurité des habitants de notre pays et d'informer périodiquement le conseil des ministres de leurs résultats ». La lettre-programme suivante enjoint un renforcement des effectifs de police et l'élaboration d'un « projet de loi inspiré de l' « Habeas Corpus » ». Celle du 21-11-1979 assigne au Premier ministre « la réforme de certaines procédures pénales », mais la plus intéressante à ce titre est la lettre ponctuelle du 26 avril 1979 qui demande au Premier ministre un aménagement de la procédure pénale parallèlement à l'établissement d'un statut de protection des libertés individuelles qui s'inspirerait de l' « Habeas Corpus » anglo-saxonne (50).

Pour ce qui est des thèmes retenus dans les calendriers, ils sont trop nombreux pour être énumérés. Disons simplement qu'ils correspondent à des applications spécifiques et sectorielles des orientations définies dans les lettres (51). Ils sont vis-à-vis des orientations, ainsi qu'il a été dit précédemment, tout ce que le particulier est au général : précis et multiples. Ils sont surtout une manifestation de la technique rationnelle et sophistiquée qu'utilise le président pour diriger le gouvernement.

b) *Les thèmes « hors domaine » des lettres programmatiques.*

Malgré l'étendue et la diversité du domaine couvert par les lettres programmatiques, il est des secteurs d'activité étatique qui n'y figu-

(50) Il est à noter que sur cette question le président ne semble pas avoir été suivi. Le 26 avril le garde des Sceaux, interrogé sur la lettre présidentielle, affirmait que, de son point de vue, la transposition de l' « Habeas Corpus » dans le système judiciaire français serait extrêmement complexe. Monsieur Peyrefitte estimait pour sa part que les procédures de « garde à vue », en principe sous contrôle du parquet, tenaient avantagement lieu en France d' « Habeas Corpus », argument spécieux s'il en est dans la mesure où chacun sait que les procédures de garde à vue, loin de protéger la liberté individuelle, ont été instituées dans l'intérêt de l'action policière, le « contrôle » n'étant le fait que du parquet (et non du juge judiciaire, contrairement à son intervention dans le système anglo-saxon), et n'étant que purement théorique. Quoiqu'il en soit, le projet de loi Peyrefitte, baptisé « sécurité et liberté », qui sera discuté en première lecture le 11 juin 1980 devant l'Assemblée nationale (cf. *Le Monde*, 11-6-1980), réforme le code de procédure pénale dans le sens de la répression et ne reprend en rien les dispositions de l' « Habeas Corpus » ; le président aurait-il dû faire des concessions ?

(51) Cf. annexe 3, exemple de calendrier d'action gouvernementale, établi avec la lettre du 5 juin 1980.

rent pas. Une seule fois le président définira le domaine de ses directives épistolaires, à l'occasion du calendrier accompagnant la première des lettres de programme : « ce calendrier ne concerne ni la politique de défense, ni la politique extérieure, ni la politique conjoncturelle, mais uniquement l'action réformatrice du gouvernement dans le domaine civil » (52). Ainsi l'« action réformatrice » exclue-t-elle l'économie, la défense et les affaires étrangères.

On sait qu'à partir de la lettre du 16-5-1978 l'économie entre ostensiblement dans les objectifs présidentiels et que les lettres ne se contentent pas d'émettre des directions d'ensemble : y sont recommandées des actions structurelles et conjoncturelles derrière lesquelles on peut retrouver la technicité d'un ancien ministre de l'Économie et des Finances. Par contre la défense et la politique extérieure ne figurent en aucune manière dans les lettres, ce qui tendrait à signifier qu'elles sont des domaines exclusivement présidentiels, non seulement dans la conception, mais également dans l'exécution. Est-ce à dire qu'il peut s'agir d'une perpétuation du fameux « domaine réservé » ? Si l'on se réfère à la définition de la formule par son auteur (53), on peut estimer qu'il n'y a plus de domaine « réservé » sous monsieur Giscard d'Estaing. D'après cette formule, le « secteur présidentiel » était celui de la décision présidentielle, l'autre secteur étant celui de l'option présidentielle. Force est bien de constater que le domaine concerné par les lettres-directives, tout « optionnel » qu'il apparaisse en la forme, traduit en réalité l'intervention décisionnelle du président et non pas l'activité « conceptuelle » du gouvernement. L'abondance des thèmes proposés en objectifs, la régularité et la continuité des lettres, la précision des calendriers ne laissent aucun doute à ce sujet. Tout au plus pourra-t-on estimer que le Premier ministre dispose d'une autonomie de conception dans l'exécution elle-même.

S'il n'est plus de « domaine réservé » (tout domaine étant présidentiel), pourquoi la défense et la politique extérieure ne figurent-elles pas dans les lettres ? Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer, voir justifier cette absence. La première tient au fait que les lettres touchent à « l'action réformatrice du gouvernement dans le domaine civil » (lettre du 9-7-1975). La seconde tient au fait que les deux secteurs en question procèdent du domaine, non pas « réservé », mais « éminent » pourrait-on dire, du président : cela renvoie autant à la coutume qu'aux textes constitutionnels eux-mêmes.

En matière de défense, on connaît le partage opéré par les textes entre le président et son Premier ministre. Le président « est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale », dit l'article 15 de la constitution, tandis que le Premier ministre « est responsable de la défense nationale » (article 21, al. 1)

(52) *Le Monde*, 11-7-1975.

(53) Monsieur Chaban-Delmas, la « théorie des deux secteurs », devant les assises nationales de l'U.D.R. en novembre 1969.

et que le gouvernement « dispose de la force armée ». Sachant que l'article 15 est soumis au *contreseing*, il est logique que le Premier ministre ne soit pas exclu de ce domaine. Cependant la prééminence présidentielle s'y manifeste sans partage. En effet l'ordonnance du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la défense, situe les décisions en la matière au niveau des « comités de défense » (54), sous la présidence du président de la République (article 16 de l'ordonnance), tandis que le Premier ministre est chargé de la mise en œuvre par le gouvernement des décisions du conseil de défense (article 2 de l'ordonnance). D'autre part le décret du 25 janvier 1978 prévoit (article 1) que le secrétaire général de la défense nationale reçoit des directives du président de la République et du Premier ministre, vraisemblablement conformément à leurs compétences respectives telles qu'elles ressortent de l'ordonnance précitée. Enfin l'important décret du 14 janvier 1964 sur l'engagement des « forces aériennes stratégiques » (F.A.S.), confiant au Premier ministre et au ministre des Armées l'application des décisions du conseil de défense (art. 2), réserve au président, « président du conseil de défense et chef des armées », la décision d'engagement des F.A.S. (art. 5), c'est-à-dire en termes journalistiques, la « clé du code nucléaire ».

S'agissant de la politique extérieure, la coutume en a toujours fait un domaine « éminent » du président, s'appuyant sur une interprétation extensive de la constitution : le président est le véritable chef d'Etat au plan diplomatique (art. 14), il « négocie et ratifie les traités » (art. 52, al. 1) et « est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification » (art. 52, al. 2), cependant qu'il est l'un des garants de la conformité d'un engagement international à la constitution (art. 54). Il a toujours existé un rapport binaire et direct entre les premiers présidents de la V^e République et les ministres des Affaires étrangères (de Gaulle-Couve de Murville; Pompidou-Jobert), ce qui s'est poursuivi avec M. Giscard d'Estaing dont on reconnaît, par exemple, la haute main dans la politique africaine de la France. Le ministre des affaires étrangères est d'ailleurs le seul qui s'entretienne hebdomadairement avec le président, tandis que ses interventions au conseil des ministres prennent la forme de communications, ce qui signifie que son rôle se borne à informer le conseil d'une politique qui se décide en dehors de lui. Monsieur Barre admet lui-même la prééminence présidentielle dans le domaine de la politique extérieure : « bien sûr, en matière de politique étrangère, et cela a toujours été le cas, c'est le président de la République qui exerce le rôle prédominant. Mais, vous avez pu le constater à diverses reprises, le Premier ministre n'est

(54) Qui, par l'usage deviennent « conseils » de défense, le conseil étant chargé de la direction générale de la défense, le « comité » de défense restreint, convoqué et composé par le Premier ministre, étant compétent en matière de direction militaire de la défense (article 9 de l'ordonnance).

pas exclu de ce qui concerne la politique étrangère, loin de là » (55). Monsieur Barre a parfaitement raison, mais il devrait préciser que la participation du Premier ministre en la matière ne constitue pas un partage conceptuel, mais une association à l'exécution de la politique personnelle du président. Ainsi dans leurs voyages à l'étranger les premiers ministres n'apparaissent-ils que comme « missi dominici » présidentiels.

Quoiqu'il en soit, la défense et la politique extérieure, bien que n'entrant pas dans le domaine des lettres-directives, n'en constituent pas pour autant « un domaine réservé », dont la théorie elle-même a été utilement remise en cause en son temps (56).

*
**

II. — LES MOYENS PRESIDENTIELS DE LA MISE EN ŒUVRE DES LETTRES-DIRECTIVES

Qu'il s'agisse de lettres ponctuelles ou de lettres programmatiques, le président dispose des moyens pour faire procéder à la réalisation des orientations qu'elles contiennent. Ces moyens ont été accrus par monsieur Giscard d'Estaing, sans doute parce qu'à la différence du général de Gaulle qui bénéficiait d'un charisme populaire incontestable, ou de monsieur Pompidou qui disposait d'une majorité politique dominante et cohérente avec l'U.N.R., l'actuel président n'ayant ni charisme ni majorité homogène, force lui était de développer les éléments techniques de son autorité sur le gouvernement dont « l'encadrement » allait se faire plus méticuleux et détaillé.

On peut recenser trois éléments techniques de la suprématie présidentielle : le conseil des ministres et les conseils restreints ; le secrétariat général de l'Élysée ; les lettres présidentielles adressées directement soit aux membres du gouvernement, soit à des personnalités politiques ou administratives.

A. — LE CONSEIL DES MINISTRES ET LES CONSEILS RESTREINTS

La majorité des orientations présidentielles définies dans les lettres doit recevoir une application législative ou réglementaire ; dans les

(55) Déclaration au « club de la presse d'Europe 1 », le 5 mars 1978.

(56) Cf. Jean MASSOT, *La présidence de la République en France, op. cit.*, p. 110.

deux cas c'est le conseil des ministres qui constitue l'organe de décision tant pour les décrets délibérés en conseil (art. 13, al. 1) et signés par le président, que pour les projets de loi qui y sont simplement délibérés (art. 39, al. 2). Cependant, bien que le conseil des ministres constitue l'organe décisionnel formel, c'est sur la réalité du processus décisionnel lui-même qu'il convient de se pencher, ... pour y constater la prééminence présidentielle.

1) LE PROCESSUS DÉCISIONNEL.

Le conseil des ministres de la V^e République n'est, aux yeux de beaucoup d'observateurs ou d'anciens acteurs, qu'une chambre d'enregistrement (57) des décisions prises antérieurement par le président. Il est en effet évident que des conseils des ministres de trois ou quatre heures seulement ne sauraient être des lieux de conception. La conception se réalise avant : dans les comités interministériels et les conseils restreints, la décision étant le fait de ces derniers.

Les comités interministériels, permanents ou restreints, sont réunis à l'initiative et sous la présidence du Premier ministre. Les conseils interministériels le sont à l'initiative et sous la présidence du président de la République. Non prévus par la constitution, ils ont été institutionnalisés et fortement développés depuis 1974 (58). Dans ce contexte deux éléments sont à retenir : le rôle décisionnel des conseils par rapport aux comités et leur considérable accroissement ces dernières années.

Les conseils restreints sont périodiques ou « ad hoc ». Parmi les premiers un certain nombre n'intéressent pas ou peu les orientations des lettres-directives. C'est le cas du conseil supérieur de la magistrature ou du conseil de défense. Par contre le conseil central de planification, créé par décision présidentielle du 2 octobre 1974, joue un rôle très important pour les décisions en matière de plan. Quant aux conseils « ad hoc », ils correspondent tout à fait aux moyens de mise en œuvre des lettres-directives, qu'elles soient ponctuelles ou de programme.

Bien que le Premier ministre assiste aux conseils en compagnie des ministres et hauts fonctionnaires concernés, les conseils s'analysent bien en instances de décisions présidentielles.

(57) Tels furent notamment les avis de messieurs Jacques SOUSTELLE (*Vingt ans de gaullisme*, éditions de la table ronde, 1968) et Robert BURON (*Carnets politiques de la guerre d'Algérie*, Plon, 1965), tous deux anciens ministres du général de Gaulle.

(58) C'est une tradition qui peu à peu s'instaure sous la V^e République que de baptiser « comités » les réunions présidées par le Premier ministre, et « conseils » celles qui le sont par le président de la République. Ceci explique par exemple le fait que le « comité » de la défense nationale, présidé par le président, ait été rebaptisé « conseil de défense » par le décret du 14 janvier 1964 sur la mise en œuvre de la force aérienne stratégique.

Comme l'indique P. Verrier (59), le processus décisionnel comporte trois phases :

- La décision est préparée par les services administratifs et soumise au Premier ministre qui réunit un comité interministériel, lequel mettra au point la question qui sera présentée au président;
- La phase suivante sera celle du conseil restreint, « au cours duquel sera prise la décision réelle et définitive »;
- La phase ultime sera celle du conseil des ministres « qui aura à ratifier cette décision ».

Tous les auteurs s'accordent à reconnaître aux conseils ce rôle décisionnel ainsi décrit, qu'ils en relativisent ou non les effets (60). Lorsqu'on sait en outre que la plupart des lettres ponctuelles et toutes les lettres programmatiques sont assorties de calendriers fixant des réunions de conseils restreints périodiques ou « ad hoc » (explicitement dans les lettres du 9-7-1975 et 14-1-1976, tacitement par la suite), on comprend quel élément technique privilégié ils constituent pour la mise en œuvre des orientations présidentielles. L'intervention présidentielle est ainsi déterminante, non seulement dans le domaine des actions réformatrices à objet déterminé, mais aussi en matière de planification. Ainsi, quoique le Premier ministre dispose d'une très importante infrastructure pour l'élaboration du plan et l'orientation économique générale avec le commissariat général au plan, la D.A.T.A.R. et la D.G.R.S.T. (délégation générale à la recherche scientifique et technique), c'est l'intervention du conseil central de planification qui est déterminante dans les choix fondamentaux. Le commissariat a d'ailleurs pour mission de préparer et de mettre en œuvre les directives du conseil de planification.

Le développement de la pratique présidentialiste du régime se traduit aussi par un accroissement quantitatif des conseils restreints. André-G. Delion note (61) que sur l'ensemble des réunions de conseils et de comités, la proportion de conseils était de 14 % sous le gouvernement Chaban-Delmas (27 sur 188 en 1971 et jusqu'au 5-7-1972), pour s'élever à 16 % sous les gouvernements Messmer (18 sur 112 du 5-7-1972 au 27-5-1974) et l'auteur estime que « la plupart des conseils restreints sont préparés par des comités restreints préalables qui deviennent ainsi souvent un simple premier échelon du processus de décision gouvernemental ». Cependant la proportion des conseils s'accroît sous la présidence de M. Giscard d'Estaing; Jean Mas-

(59) Patrick VERRIER, *Les services de la présidence de la République*, P.U.F., 1971, p. 51.

(60) Pierre AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, L.G.D.J., 1967, p. 396; Alain CLAISSE, *Le Premier ministre de la V^e République*, L.G.D.J., 1972, pp. 98 et s.

(61) André-G. DELION, « Les conseils et comités interministériels », *A.J.D.A.*, juin 1975, p. 274.

sot (62) en totalise 38 % sous le gouvernement Chirac (105 sur 277 du 27-5-1974 au 25-8-1976) et 26,5 % sous les deux premiers gouvernements Barre (35 sur 132 du 25-8-1976 au 31-3-1978). Les quatre premiers mois de 1975, en pleine période « d'encadrement » du gouvernement Chirac, vont jusqu'à en totaliser 42 % (63), ce qui est politiquement très significatif.

2) LE CONSEIL DES MINISTRES.

Contrairement aux présidents de la IV^e République, et malgré le texte constitutionnel de 1958 (art. 9), les présidents de la V^e République ne font pas que « présider » le conseil des ministres, ils le dirigent. Sachant que les décisions sont déjà prises par le président lorsque les questions arrivent à ce stade, mais sachant aussi qu'il a la haute main sur le conseil des ministres, on peut se demander si le Premier ministre a encore sa place à l'article 21, alinéa 1 de la constitution.

Maître du processus décisionnel, le président l'est aussi de l'ordre du jour du conseil au sein duquel on ne vote pas mais où, traditionnellement depuis 1958, prévaut la volonté du chef de l'Etat. L'avant-projet d'ordre du jour est présenté le vendredi au président, au Premier ministre et aux ministres par le secrétaire général du gouvernement. Celui-ci vient s'en entretenir le lundi avec le secrétaire général de l'Élysée : ils établissent ensemble le projet d'ordre du jour et le soumettent au président qui l'arrête définitivement. Il est alors adressé à tous les ministres en prévision du conseil qui se tient le mercredi. Possédant la maîtrise de l'ordre du jour, le président a toute latitude pour inscrire les questions qui concernent ses lettres-directives. A titre d'illustration on peut citer la lettre du 16 mai 1978 dans laquelle le président écrit au Premier ministre : « J'écarterai de l'ordre du jour du conseil des ministres les textes dont la rédaction ne serait pas aisément accessible, et ceux qui institueraient des formalités administratives supplémentaires ».

On a d'ailleurs l'impression qu'en conseil le président s'adresse à ses ministres et non aux ministres d'un gouvernement dirigé par son chef constitutionnel. M. Giscard d'Estaing n'hésite pas à tancer collectivement les ministres en conseil, allant jusqu'à leur fixer des attitudes et des comportements. Tel est le cas du conseil du 14 janvier 1976 au cours duquel, ayant affirmé qu'« il n'y a pas de carrière ministérielle », qu'« il n'y a pas d'intérêts personnels ministériels », le président recommande à ses ministres « l'humilité et l'enthousiasme », « la cohésion, la réflexion et l'action » (64).

(62) Jean MASSOT, *Le chef du gouvernement en France*, la Documentation française, déc. 1979.

(63) A.-G. DELION, *ibid.*, p. 274.

(64) *Le Monde*, 15 janvier 1976.

Enfin, comme pour illustrer l'importance de son choix dans la composition du gouvernement, le président Giscard d'Estaing a pris l'habitude, quand bon lui semble, de présenter à la télévision les nouveaux ministres, qu'il s'agisse de nouveaux gouvernements ou simplement de « réaménagements techniques ».

Maîtrise sur les ministres, maîtrise sur les conseils des ministres, il faut ajouter que l'actuel président continue à procéder de cette pratique que constituent les « décisions » présidentielles non délibérées en conseil des ministres, et pourtant avalisées par le contre-seing du Premier ministre, seul titulaire en l'espèce du pouvoir réglementaire (65). Au total, le président de la République, homme de « fait majoritaire », élu sur son programme, dispose d'un arsenal considérable pour que ses orientations ponctuelles et programmatiques n'en restent pas au stade des souhaits mais entrent concrètement dans les cadres de l'action gouvernementale. Mais il dispose aussi des moyens pour assurer le contrôle et l'effectivité de l'application de ses directives.

B. — LE SECRETAIRE GENERAL DE L'ELYSEE

Avec les conseils restreints et les conseils des ministres, le président dispose des moyens d'engager l'action gouvernementale comme il le souhaite. Mais en ce qui concerne l'exécution même des directives, elle repose sur le Premier ministre et l'aménagement concret des comités ministériels, tout comme les conseils ou les communications en conseil des ministres sont des occasions pour le président de constater le degré d'exécution apporté à ses décisions. Cependant, dans l'exécution elle-même et son contrôle, c'est le secrétaire général de l'Élysée qui assure l'information du président tout en étant son représentant, présent au sein des structures d'action gouvernementale. Il constitue donc un moyen technique important de la mise en œuvre des lettres-directives. Premier collaborateur du président, le secrétaire général de l'Élysée, assisté d'un secrétaire général-adjoint (66), dispose d'importantes prérogatives pour informer le président de l'état des actions gouvernementales prévues par les calendriers présidentiels, sachant que le calendrier des comités interministériels est adapté à celui des conseils.

On a vu que le secrétaire général de l'Élysée participait, en concurrence avec celui du gouvernement, à la mise au point de l'ordre

(65) Cf. Conseil d'Etat, arrêt d'assemblée du 27 avril 1962, *Sieur Sicard et autres* ; sur la question des décisions présidentielles non délibérées en conseil des ministres, voir aussi A. CLAISSE, *Le Premier ministre de la V^e République*, *op. cit.*, pp. 127 à 134 ; ou encore P. AVRIL, « Les décrets réglementaires du président de la République non délibérés en conseil des ministres », *A.J.D.A.*, mars 1976, p. 116.

(66) Le secrétariat général-adjoint est une création du président Pompidou.

du jour du conseil des ministres. Au conseil des ministres lui-même, si c'est le secrétaire général du gouvernement qui procède au « relevé des décisions » du conseil (lequel est soumis au président qui le signe), le secrétaire général de l'Élysée est présent et établit son propre procès-verbal. De plus, le « communiqué » du conseil, remis à la presse à son issue, est établi par le secrétaire du gouvernement, mais en collaboration avec le secrétaire de l'Élysée qui peut en orienter la rédaction dans le sens des options du chef de l'État. Le « relevé des décisions » étant la condition de leur exécution, on constate que le Premier ministre doit aussi se prêter au contrôle permanent du président par le secrétaire général interposé. Mais dans l'action purement gouvernementale, le secrétaire général de l'Élysée se fait « l'œil » du président. Il assiste en effet à toutes les réunions d'arbitrage qui se tiennent à Matignon et, du moins depuis 1974, y prend la parole s'il le désire, le faisant toutefois en son nom personnel. Quoique l'arbitrage administratif interministériel reste un privilège du Premier ministre (les affaires, « faute d'arbitrage », pouvant éventuellement « remonter » à la présidence), le secrétaire général de l'Élysée assiste à tous les comités ministériels importants, qu'ils soient des comités restreints « ad hoc » et donnent lieu à arbitrage, ou qu'ils soient permanents (comité interministériel économique, par exemple) ou institutionnels (tel le C.I.A.T. : comité interministériel pour l'aménagement du territoire). De plus le secrétaire général de l'Élysée (et ses collaborateurs du secrétariat) peut à tout moment interroger les services gouvernementaux et reçoit obligatoirement l'ensemble des documents élaborés par les comités interministériels. Le secrétaire apparaît ainsi comme la pièce maîtresse du contrôle de l'exécution du calendrier présidentiel, de la vérification du contenu des projets et de leur conformité aux directives.

Le président Giscard d'Estaing a d'ailleurs consacré la suprématie de son secrétaire général sur celui du gouvernement; alors que sous les présidents précédents les deux secrétaires généraux assistaient aux conseils interministériels, le « relevé des décisions » étant confié au secrétaire général de l'Élysée, depuis 1974 le secrétaire général du gouvernement est exclu des réunions de conseils restreints. Certains y ont vu un grave inconvénient pour « la cohérence de l'action gouvernementale et le suivi des décisions » (67). Il semble qu'il faille plutôt y voir une cohérence dans la direction présidentialisée du régime : le relevé des décisions étant l'instrument obligé de leur exécution, c'est bien au secrétaire général de l'Élysée qu'en est confiée la tâche, tout comme c'est à lui d'en contrôler le « suivi » au sein de l'action gouvernementale ultérieure et d'en informer systématiquement le président.

Le rôle du secrétaire général, ajouté à celui des chargés de mission auprès du président, est apparu tellement important depuis 1958,

(67) F. de BAECQUE, *Qui gouverne la France?*, P.U.F., 1976, p. 114.

mais surtout depuis 1970, que certains observateurs n'ont pas craint d'assimiler l'ensemble des collaborateurs présidentiels soit à un « brain trust » (68) à l'américaine, soit à un « super-exécutif » (69) gouvernant aux lieu et place du gouvernement. C'est dire l'importance du secrétaire général de l'Élysée comme élément de la mise en œuvre des directives présidentielles.

C. — LES LETTRES PRESIDENTIELLES
ADRESSEES AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT
OU A DES PERSONNALITES POLITIQUES
OU ADMINISTRATIVES

Avec ce type de lettres le président de la République manifeste toute l'étendue de ses prérogatives puisque, sur tout sujet, il peut soit occulter le Premier ministre en s'adressant directement à un membre du gouvernement, soit le faire aussi d'un ministre en confiant à une personnalité une mission qui relèverait du ministère concerné, soit le faire tout simplement du gouvernement tout entier en s'adressant à des personnalités qui n'en font pas partie. Directement, ou indirectement, ces lettres s'inscrivent dans le cadre des orientations présidentielles, ou plus globalement dans celui de la philosophie présidentielle de l'exercice du pouvoir.

Ainsi, dépassant l'autorité du Premier ministre, la lettre du 3 novembre 1975 (70) au secrétaire d'Etat à la culture, monsieur d'Ornano (faisant complément à celle du 3 octobre 1975), confie à ce dernier l'animation d'une mission interministérielle d'étude tendant à assurer la sauvegarde des centres historiques des villes et de l'esthétique urbaine, ainsi que l'amélioration de la qualité artistique de tous les objets d'usage courant dont la production relève de l'Etat.

— La lettre du 25 novembre 1975 charge monsieur Olivier Guichard de présider une commission de réforme des institutions locales, réforme qui devra faire l'objet, « à l'initiative du gouvernement, d'un débat national » (71).

— La lettre du 4 août 1976, acceptant la démission du général Bigeard, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Défense, officialise *a posteriori* le caractère exclusivement présidentiel de sa nomination, ce qui est logique, s'agissant d'un « domaine éminent » du président.

(68) Jean GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, L.G.D.J., 1968.

(69) P. VIANSSON-PONTÉ, « Les pouvoirs parallèles », *l'Événement*, n° 2, mars 1966.

(70) Documents fournis par le « S.I.D. » du Premier ministre.

(71) Qui donnera lieu au « rapport Guichard », publié en septembre 1976.

— La lettre du 24 juin 1977 à madame Monique Pelletier, lui demandant de procéder à l'établissement d'un programme de lutte contre la drogue, à faire connaître au Premier ministre avant le 31-12-1977, dessaisit en fait du problème les ministres éventuellement concernés (Santé, Jeunesse et Sports, Intérieur, par exemple).

— La lettre du 22 novembre 1978 à monsieur Lecat, ministre de la Culture et de la Communication, sur la sauvegarde et l'utilisation du Grand Palais, non seulement interdit implicitement toute directive du Premier ministre sur la question, mais encore prescrit « le concours des ministres de l'Intérieur, du Budget, de l'Environnement et du Cadre de vie, et des Universités ».

— la lettre du 29 février 1980, annonçant la célébration, le 8 mai 1980, de l'anniversaire de la victoire de 1945, s'adresse directement à monsieur Plantier, secrétaire d'Etat aux anciens combattants.

Il convient enfin de citer une série d'autres lettres qui, si elles ne concernent pas explicitement la mise en œuvre de directives présidentielles, expriment néanmoins l'incontestable direction politique du pays par Valéry Giscard d'Estaing.

— Lettre du 3 décembre 1976 à Roger Frey, président du conseil constitutionnel (sur le problème de la ratification par le parlement de la décision du conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection de l'assemblée européenne au suffrage universel direct).

— Lettre du 30 décembre 1976 à tous les maires de France (à propos du rapport Guichard).

— Lettre du 10 janvier 1977 à Jacques Blanc, député de la Lozère, (sur le problème du tourisme).

— Lettre du 20 septembre 1977 au Grand Rabbin de France (sur la non-agressivité de la politique française à l'égard d'Israël).

— Lettre du 30 mars 1979 au président des P.M.E. (sur la conciliation du droit à la manifestation avec celui de la sécurité, notamment en matière de déprédations de biens commerciaux).

— Du 13 septembre 1979 au président de l'Académie des sciences (pour l'établissement d'un rapport des capacités de la France dans le domaine des sciences mécaniques, avec le « concours » de six ministres et de deux secrétaires d'Etat).

— Du 22 janvier 1980 à monsieur Gaston Defferre, président du groupe parlementaire socialiste (sur l'usage des dispositions de l'article 49.3 de la constitution).

— Du 9 juin 1980 à monsieur Pierre Mauroy, président du conseil général du Nord-Pas-de-Calais (sur les interventions gouvernementales en faveur de la région).

Chacune de ces lettres pourrait, ou devrait, être le fait du Premier ministre au sens de l'article 20 de la constitution, ou même de l'article 54 s'il avait quelque pouvoir d'initiative en matière de poli-

tique étrangère. La situation n'étant pas celle-ci, on peut se demander ce qu'il est advenu de la nature de l'institution gouvernementale sous l'actuel président de la V^e République.

*
**

III. — LETTRES-DIRECTIVES ET AUTONOMIE DE L'INSTITUTION GOUVERNEMENTALE

A l'époque où il rédigeait sa thèse, Alain Claisse (72), traitant du droit d'évocation du chef de l'Etat, pouvait encore à juste titre estimer que le Premier ministre, « associé le plus fréquemment à la mise en œuvre du pouvoir d'évocation, n'était pas diminué par les interventions du chef de l'Etat... » Depuis cette époque l'apparition des lettres-directives, provoquant un encadrement méticuleux, sectoriel et temporel, de l'action gouvernementale, semble avoir amoindri le bien-fondé d'une telle opinion. A présent, comme l'écrit M. Massot : « La conclusion est claire : le président de la République est le véritable chef du gouvernement, même si une nécessaire division du travail laisse au Premier ministre certaines tâches de « première ligne » : affronter les critiques au parlement ou coordonner le travail des différents départements ministériels. Une fois encore, il n'y a plus de dyarchie » (73).

Est-ce à dire que l'institution gouvernementale française serait devenue un cabinet présidentiel, totalement liée et soumise à la discrétion du chef de l'Etat ? La pratique des lettres-directives a-t-elle ce résultat ? En tenant pour acquis qu'il y a accord politique entre le président et le Premier ministre, majorités présidentielle et parlementaire, nous constaterons que le chef du gouvernement, tous en n'assumant plus la mission que lui confie l'article 20 de la constitution, n'en reste pas moins, avec son gouvernement, une institution non seulement autonome, mais encore indispensable au président de la République qui ne peut à aucun prix s'en passer, ce qui n'a rien à voir avec le système présidentiel tel qu'on le connaît aux Etats-Unis par exemple. Les lettres-directives n'ont en effet rien changé à cette autonomie, en dehors même de la fonction parlementaire qui demeure quand même une réalité constitutionnelle.

(72) A. CLAISSE, *Le Premier ministre de la V^e République*, op. cit., p. 101.

(73) J. MASSOT, *La présidence de la République en France*, op. cit., p. 123.

A. — L'AUTONOMIE DU PREMIER MINISTRE ET DU GOUVERNEMENT DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE

Si les conseils présidentiels sont, comme on l'a vu des organes de décision, le président ne peut en aucun cas se passer des services gouvernementaux. Au niveau de la préparation décisionnelle, ce sont les départements ministériels et les comités qui préparent les conseils, auxquels participent également le Premier ministre. Au niveau de l'exécution des décisions, c'est aussi toute l'administration gouvernementale qui est mobilisée pour assurer la coordination nécessaire à la mise en œuvre du programme présidentiel. Le Premier ministre dispose en outre à cet effet (préparation et exécution) d'une infrastructure gigantesque, comparée aux services de l'Élysée (secrétariat général, chargés de mission, cabinet, état-major particulier confondus) (74). Outre les différences de moyens budgétaires et de personnel entre les deux maisons, le Premier ministre dispose d'importants organes permanents dans les domaines fondamentaux que sont la politique européenne (le S.G.C.I., secrétariat général du comité interministériel pour les problèmes de coopération économique), la planification et l'aménagement (commissariat au plan et D.A.T.A.R.), la formation professionnelle et la promotion sociale (le S.G.P.F., secrétariat général de la formation professionnelle) (75), pour ne citer que les plus importants.

On ne voit donc pas comment, dans ces conditions, le président de la République pourrait se passer du Premier ministre, ou tout simplement avoir à collaborer avec un chef de gouvernement réticent, car c'est bien par lui que passe la mise en œuvre des directives et des calendriers élyséens. De plus, la tradition jacobine de centralisation de l'État unitaire impose aux structures politico-administratives françaises une très forte concentration centralisatrice (76) de l'administration dont dispose le Premier ministre, ce qui éloigne notablement du système présidentiel américain et garantit au gou-

(74) J. Massot relate pour l'année 1976 un personnel de 500 personnes et un budget officiel de 5 millions pour l'Élysée contre 5 000 personnes et 2 800 millions à Matignon. En 1980 le budget « officiel » de l'Élysée est de 8,5 millions et pour Matignon de 6 133 millions (dépenses ordinaires) et 1 317 millions (dépenses en capital) (cf. « La direction du gouvernement et la conduite de la politique de la nation », *Revue administrative*, n° 194, mars-avril 1980, p. 128).

(75) Ce service, qu'il soit rattaché directement au Premier ministre, ou qu'il soit sous l'autorité d'un secrétaire d'État dépendant d'un ministre, est toujours lié au Premier ministre, soit directement, soit par délégation (cf. J. MASSOT, *Le chef du gouvernement en France*, op. cit., p. 224); sur les services du Premier ministre, voir aussi : F. de BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Armand Colin, 1973, Coll. U, p. 113.

(76) Au sens large, sans tenir compte des éléments juridiques de déconcentration ou de décentralisation qui, par effet de pouvoir hiérarchique, procédures de délégation et tutelle administrative, conservent à l'administration centrale toute sa prééminence.

vernement un poids spécifique de direction et d'arbitrage que la politique présidentiale n'a pas démentie jusqu'alors (77). Il faut dire enfin que le gouvernement est investi d'une foule de missions gestionnaires en des matières qui ne font pas spécialement l'objet de directives présidentielles. Bien que moins importantes, leur masse garantit aussi au gouvernement une réelle liberté d'action.

B. — L'AUTONOMIE DU PREMIER MINISTRE DANS L'ACTION LEGISLATIVE ET REGLEMENTAIRE DE L'EXECUTIF

C'est sans doute le point fort de l'autonomie du Premier ministre, parce qu'elle est institutionnelle. Toutes les décisions présidentielles doivent en effet recevoir une consécration juridique que seul le chef du gouvernement peut autoriser.

1) LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE.

Le pouvoir réglementaire du président est extrêmement limité et la plupart de ses actes sont soumis au contreseing. Sur un plan général on peut constater que les pouvoirs propres du président ne sont pas de nature à mettre en œuvre les lettres-directives; qu'il s'agisse du droit de dissolution (art. 8), de l'exercice des « pleins pouvoirs » (art. 16), de la communication avec les assemblées (art. 18), de la saisine du conseil constitutionnel (art. 54 et 61) ou de sa nomination (art. 56), ce sont là des pouvoirs qui ressortent plus des termes de l'article 5 (faisant du chef de l'Etat le garant des institutions et l'arbitre en cas de crise politique ordinaire [art. 8 et 12] ou extraordinaire [art. 16] que de ceux des articles 20, alinéa 1 et 21 alinéa 1). Le président de la République a besoin du pouvoir réglementaire de son Premier ministre au titre des articles 21 et 37, et s'il « signe les ordonnances et décrets délibérés en conseils des ministres » (art. 13), il ne le fait pas sans partage (78). Comme le dit A. Claisse : « L'exercice du pouvoir réglementaire permet au Premier ministre de disposer d'un moyen d'action considérable sur toute l'activité normative de l'Etat. Le phénomène est particulièrement sensible pour l'exécution des lois, il est moins visible, mais tout aussi réel, pour l'exé-

(77) Pour la défense de cette thèse, cf. Jean MASSOT, « Direction du gouvernement et conduite de la politique de la nation », *op. cit.*, p. 130.

(78) J. Massot note qu'en 1977, sur 1354 décrets réglementaires publiés, 130 (moins de 10 %) sont signés par le président, dont 55 parce que délibérés en conseils des ministres et 75 en tant que décrets non délibérés en conseils des ministres. Le pouvoir réglementaire du président se réduirait au total à moins de 5 % sous l'actuel président (cf. *Le chef du gouvernement en France*, *op. cit.*, p. 154.

cution des règlements autonomes » (79). Or il se trouve que la majorité des mesures de concrétisation des directives présidentielles sont les décrets de l'article 37. Mais l'intervention du Premier ministre est encore plus déterminante en matière d'initiative législative.

2) LE POUVOIR LÉGISLATIF DU PREMIER MINISTRE.

Toutes les orientations du président qui touchent au domaine de l'article 34 doivent faire l'objet de projets de loi. Si les projets de loi sont « délibérés en conseil des ministres » (art. 39, al. 2), « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du parlement » (art. 39, al. 1). Il va de soi qu'un Premier ministre, en accord politique avec le président, prend l'initiative des textes que celui-ci lui confie. Le poids de ce dernier sera déterminant lors du conseil des ministres, mais son intervention s'arrêtera à ce stade : le président, parce qu'il reste celui d'un régime parlementaire, ne signe pas les projets de loi car c'est au Premier ministre seul qu'il appartient de les faire adopter par le parlement (80). Ici, moins qu'ailleurs, le président ne peut se passer du Premier ministre qui dispose du monopole des rapports législatifs avec le parlement, ce qui lui confère une totale autonomie d'action.

À chaque stade de ses prérogatives, le Premier ministre peut en effet accélérer, faire traîner, ou bloquer la procédure des projets présidentiels. Rappelons en effet qu'il dispose seul de la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées (art. 48, al. 1), du droit d'amendement (art. 44, al. 1) et d'encadrement des amendements parlementaires (art. 44, al. 2 et 3) ; de l'irrecevabilité (art. 41) ; il a la haute main sur la procédure législative, pouvant « déclarer l'urgence » (art. 45, al. 2) ou tout simplement activer ou bloquer les projets par « la faculté » qu'il a de réunir la commission mixte paritaire et de renvoyer (ou non), éventuellement par trois fois le texte devant les assemblées ; enfin c'est lui qui, malgré la délibération du conseil des ministres, peut engager concrètement la procédure de l'article 49, alinéa 3. Si l'on ajoute qu'au titre de l'article 38, c'est lui seul qui « peut » demander au parlement les autorisations d'ordonnances, on doit conclure que d'une part, jamais un cabinet de régime pré-

(79) A. CLAISSE, *op. cit.*, p. 198. L'auteur note en outre que le pouvoir réglementaire, bien que traduisant sous la V^e République une dualité matérielle (règlement subordonné et règlement autonome), il n'en dépend pas moins pour son exercice d'une compétence de droit commun dont dispose le Premier ministre.

(80) Le président Giscard d'Estaing rappelait encore récemment qu'il disposait du pouvoir d'initiative législative en conseil des ministres : « le président de la République dispose d'un autre moyen puisqu'à l'occasion de la délibération du conseil des ministres il peut apprécier si l'adoption d'un texte est effectivement nécessaire à la poursuite de l'action du gouvernement, et, le cas échéant, en tirer les conclusions qu'il juge appropriées ». (Lettre du 22 janvier 1980 à M. Gaston Defferre, sur l'usage « excessif » des dispositions de l'article 49, alinéa 3, de la constitution). On a cependant vu précédemment le nombre d'orientations présidentielles qui avaient été concrétisées par des textes de loi, d'où l'importance de cette fonction législative du Premier ministre.

sidentiel n'a disposé d'une telle autonomie législative devant les chambres, et que d'autre part le président de la V^e République est personnellement impuissant à faire aboutir au parlement son programme législatif.

C. — L'AUTONOMIE POLITIQUE DU PREMIER MINISTRE EN TANT QUE CHEF DE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

Malgré toutes les pratiques présidentielistes que l'on connaît, la V^e République reste un régime parlementaire. Des six rédactions de l'article 20 en 1958, aucune n'exclut, en dernier alinéa, la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement (81). Caution bien chère que durent donner à l'époque les gaullistes de monsieur Debré à la classe politique de la IV^e République... et qui demeure en 1980 sous la forme des articles 49 et 50. Si le président n'a, depuis 1962, pour seul juge de son action que l'ensemble du corps électoral, son programme gouvernemental qui l'exprime peut à tout instant être sanctionné en la personne du Premier ministre. Celui-ci est donc le défenseur obligé des directives présidentielles devant le parlement. Les mécanismes du système parlementaire l'amènent donc, que le président le veuille ou non, à assumer cette tâche. Le Premier ministre étant en « première ligne parlementaire », il se voit investi, tacitement ou explicitement selon les époques, du rôle de chef de majorité parlementaire que la pratique des lettres-directives, loin de réduire, n'a fait qu'amplifier ces dernières années, cette majorité manifestant des tendances cycliques (et électorales) à quelque éclatement. Tout cela nous éloigne, ô combien, du système présidentiel et démontre que l'institution gouvernementale, sous la direction de son chef, quoiqu'en accord ou osmose politique avec le président, n'a rien perdu de son autonomie parlementaire traditionnelle, donc de sa spécificité de responsable d'une politique, même si elle n'est pas de son fait.

Ainsi peut-on affirmer que « bien qu'il n'exerce pas le gouvernement en dépit des articles 20 et 21, le Premier ministre n'est pas une personnalité de second ordre, un exécutant effacé et docile comme on l'a cru parfois. Il est plutôt un chef d'état-major aux prises avec la conjoncture, le parlement et la majorité dont il est le chef immédiat, cependant que le président se réserve la synthèse et les grands desseins » (82).

*

**

(81) Cf. J.-L. DEBRÉ, *La constitution de la V^e République*, P.U.F., 1975, pp. 297 et 298.

(82) Jean PETOT, « La V^e République et la continuité du pouvoir sous de Gaulle et Pompidou » (1958-1974), *R.D.P.*, 1974, p. 1656, cette opinion, émise en 1974, reste éminemment valable en 1980 et traduit une certaine continuité de la nature des fonctions de chef de gouvernement sous la V^e République.

La nouvelle toute puissance du président sur l'institution gouvernementale, telle qu'elle apparaît avec les lettres-directives et leurs calendriers pose à nouveau le problème de la nature du régime, ou plutôt apporte une certitude supplémentaire à verser au dossier : la V^e République de Valéry Giscard d'Estaing est totalement présidentialiste.

D'aucuns ont posé en son temps la question d'une transformation des institutions vers le régime présidentiel. Dès 1964 le doyen Vedel estimait qu'il « s'agissait de savoir si, entrée sans trop savoir comment dans la voie du régime présidentiel, la République française devait demeurer à mi-chemin » (83). Cette situation « à mi-chemin », il en constatait encore la persistance quelques années plus tard, soulignant la contradiction permanente dont est gros le régime du fait de la coexistence irrationnelle de deux pratiques incompatibles : présidentielle et parlementaire (84). Son choix s'arrêtait plutôt à « une pratique politique de type américain » qui « ne devrait rien à l'esprit d'imitation ni au syllogisme juridique » avec adéquation de durée des mandats présidentiel et parlementaire, et suppression du droit de dissolution. De toute évidence, comme l'écrivait M. Vedel, « Il faudra choisir entre la constitution de 1958 et celle de 1962 ».

Il est bien vrai que cette coexistence d'éléments contradictoires constitue le problème crucial de la V^e République. Tous les auteurs s'accordent sur ce point et estiment, comme le disait monsieur Duverger, que le « présidentialisme de M. Giscard d'Estaing, comme celui de ses prédécesseurs, repose tout entier sur la docilité de la majorité parlementaire » (85). Ni régime présidentiel, ni véritable régime parlementaire, la V^e République se situe donc « dans une position intermédiaire et difficile à préciser entre ces deux modèles » (86). Mais si tous les observateurs s'accordent à faire le même constat, il nous semble aussi que tous dramatisent à l'excès cette situation institutionnelle et que les solutions qu'ils préconisent çà et là sont trop imprégnées d'une sorte de phobie : le blocage du système. Le catastrophisme rend gauche et se fait dangereux dans la mesure où il tourne rapidement au nihilisme. Ainsi pour monsieur Chalandon, par exemple, une contradiction entre majorité présidentielle « de droite » et parlementaire « de gauche » aurait des effets destructeurs : « Le système serait bloqué; la continuité politique, dont le président a constitutionnellement la charge, ne serait plus assuré; l'esprit de nos institutions ne serait pas respecté » (87).

(83) Georges VEDEL, « Vers le régime présidentiel ? », *R.F.S.P.*, 1964, p. 32.

(84) Georges VEDEL, « Les deux constitutions », *Le Monde*, 10 janvier 1973.

(85) Maurice DUVERGER, « L'otage », *Le Monde*, 31 août 1976.

(86) Guillaume BACOT, « Un régime présidentiel par intermittence », *Revue administrative*, n° 181, janvier-février 1978, p. 14.

(87) Albin CHALANDON, « La faille », *Le Monde*, 20 octobre 1976.

Pour ce qui est des solutions, outre celle qui consiste à bâtir purement et simplement le régime présidentiel (88) (solution utopique si l'on considère l'hyper centralisme des structures administratives françaises et les faibles chances d'avènement d'un « two party system », aussi bien historiquement que sociologiquement), la plupart des propositions touchent à la durée du mandat présidentiel. La solution du « modulariat » du mandat présidentiel, proportionnellement au nombre de voix recueillies, si elle est originale ne semble pas présenter un grand intérêt pour le problème qui nous intéresse, même assortie du « contrat de législature » entre le gouvernement et le parlement (89). Pour ce qui est de l'adéquation de la durée des mandats présidentiel et parlementaire, bien qu'elle soit préconisée abondamment et que le président Pompidou ait même engagé à ce sujet la première phase de la procédure de l'article 89, il semble qu'elle constitue une solution mirage, en effet, sachant toute la différence qu'on peut éventuellement rencontrer entre un contexte politique national (élection présidentielle) et une somme de contextes locaux (élection législative), il n'est pas sur que ces deux élections, pratiquées au même moment, ne reproduisent pas la contradiction des deux majorités, surtout dans un pays où le partage bipolaire, quand on lui impose, voisine les 49 % et 51 %.

La solution est ailleurs : il ne s'agit pas de modifier les institutions mais de changer d'état d'esprit. Le régime de la V^e République est un régime parlementaire à pratiques alternatives. Ce qu'on appelle « l'alternance » n'est pas seulement un concept politique, il doit être aussi institutionnel. Ainsi, en cas d'identité entre majorités présidentielle et parlementaire, la pratique du régime sera présidentialiste, ce qui est jusqu'à présent le cas, ainsi que le démontre notamment l'existence des lettres-directives présidentielles. Par contre en cas de contradiction entre les deux majorités, la pratique du régime sera parlementariste, le Premier ministre exerçant effectivement, et conformément au texte constitutionnel, les pouvoirs des articles 20 et 21, et le président rentrant dans son domaine de l'article 5 et des quelques pouvoirs propres dont il dispose pour en assumer les rôles correspondants.

Ainsi les Français devraient-ils être habitués à voir le pays dirigé, tantôt par le président de la République, tantôt par le Premier ministre, s'appuyant l'un comme l'autre sur la majorité parlementaire. Cette nouvelle perception des institutions n'a rien d'utopique et ressemble fort, comme le montre fort bien monsieur Duverger, au système semi-présidentiel finlandais (90). Sans doute trouvera-t-on

(88) Sur cette question, voir notamment : H. TAY, « Le régime présidentiel et la France », L.G.D.J., 1967, p. 293 ; aussi l'ouvrage de Léo HAMON, « Une République présidentielle ? », Bordas, 1975.

(89) Bernard FERRAND, « Du septennat au modulariat », Revue administrative, n° 165, mai-juin, 1975, p. 285.

(90) Maurice DUVERGER, *Echec au roi*, Albin Michel, 1978, pp. 44 à 56. A propos du système finlandais, voir aussi Michel de VILLIERS, « La V^e Répu-

quelques manichéens du gaullisme pour dire qu'une pratique parlementariste ramènerait « le chaos », les gouvernements ne l'étant plus que de coalition, se voyant à nouveau prisonniers des partis... et de nous prédire un retour « aux délices de la IV^e » ? Rien n'est plus faux, et c'est ici que le président pourrait intervenir en utilisant la dissolution. Les électeurs auraient alors à choisir, non seulement entre des options politiques, mais aussi entre deux régimes : parlementariste en confirmant l'ancienne majorité parlementaire, ou présidentieliste en donnant au président les moyens parlementaires de sa politique. C'est cela l'alternance. Quant aux « anciens » de la IV^e République, contempteurs éventuels de la pratique présidentieliste, il est évident que leur ardeur à s'engager dans les campagnes présidentielles de la V^e République (voire à en être candidats) relègue assez loin leur pseudo-attachement sacré au régime parlementaire intégral. En vérité, la contradiction entre les deux majorités peut n'être pas synonyme de blocage mais bien au contraire de continuité institutionnelle dans le changement politique. L'actuel président de la République, à la différence de son prédécesseur (91), l'a d'ailleurs fort bien signifié dans son discours de Verdun-sur-le-Doubs (92), dont l'importance constitutionnelle, pourtant considérable, s'est malheureusement trouvée occultée par son aspect politique et conjoncturel.

Ainsi, à condition que la classe politique française veuille bien changer de perception institutionnelle et intégrer ce type d'alternance dans ses mentalités, non seulement l'actuel régime ne sera pas condamné au cataclysme que lui promettent ses habituels détracteurs, mais encore la V^e République se révélera détentrice d'une constitution la plus souple et la plus efficace que la France ait jamais connue.

Postscriptum. — La toute dernière lettre-programme du président (du 13 novembre 1980), fixant au gouvernement « la liste des

blique et le régime semi-présidentiel », *Revue administrative*, n° 174, novembre-décembre 1976, p. 599. Les arguments de l'auteur contre l'alternance à la finlandaise pratiquée en France reposent sur un critère politique (longévité d'un parti dominant) et non institutionnel. Sachant d'une part que la bipolarisation politique en France a considérablement reculé depuis 1976 et que d'autre part la possibilité d'alternance institutionnelle n'est pas un facteur de crise, on peut cependant conclure avec lui que « le régime semi-présidentiel, c'est, au minimum, le débat permanent », conclusion heureuse dans l'optique d'une saine démocratie.

(91) Cf. conférence de presse du 21 septembre 1972 : « Au lendemain des élections, quelles que soient ces élections, je serai amené à former un gouvernement. Il faudra que ce gouvernement ne soit pas renversé par l'assomblée. Et s'il est renversé, j'aurai la possibilité, si je le veux, de dissoudre et de faire appel au pays », *Le Monde*, 22 septembre 1972.

(92) Discours de Verdun-sur-le-Doubs du 27 janvier 1973 : « Vous pouvez choisir l'application du programme commun, c'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'y opposer » (*Le Monde*, 28 janvier 1978).

actions déjà entreprises qui doivent être poursuivies et achevées au cours des six mois prochains », boucle la liste des directives programmatiques jusqu'à la fin du septennat qui en aura donc connu 9 (2 à M. Chirac, 7 à M. Barre). Par l'abondance des thèmes retenus (« vingt-neuf actions prioritaires »), autant que par leur diversité (mais qui constituent pratiquement tous des reprises de thèmes précédents), cette lettre ressemble à une sorte de bilan-programme, utilisable par le futur candidat à la réélection présidentielle. Une nouveauté cependant dans la procédure : c'est sur une liste de quatre-vingt dix propositions, soumises par le Premier ministre, (les ayant lui-même retenues sur quelques trois cent propositions ministérielles), que le président de la République a retenu les 29 actions, dites « prioritaires » ; outre qu'il peut sembler surprenant que les « propositions » du gouvernement aillent précisément dans le sens des directives présidentielles précédentes, on peut estimer que cette nouveauté procédurale n'est que formelle et ne remet pas en cause le monopole décisionnel du chef de l'Etat.

ANNEXE 1

LISTE CHRONOLOGIQUE DES LETTRES-DIRECTIVES PONCTUELLES ADRESSEES PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE AU PREMIER MINISTRE

- Lettre du 27 juillet 1974 sur la réforme de l'imposition des plus-values.
- Lettre du 17 septembre 1974 sur l'aménagement de Paris.
- Lettre du 8 janvier 1975 sur l'aménagement de la région parisienne.
- Lettre du 25 février 1975 sur la participation des Français à la prise en charge du cadre de vie.
- Lettre du 12 mai 1975 sur le développement du Massif central.
- Lettre du 22 juillet 1975 fixant trois grandes orientations en matière d'aménagement du territoire.
- Lettre du 26 août 1975 demandant au Premier ministre de recueillir l'avis des dirigeants de l'opposition sur le programme économique du gouvernement et son prolongement dans une optique européenne.
- Lettre du 12 septembre 1975 sur l'aménagement de la Corse.
- Lettre du 29 juin 1976 fixant au gouvernement des orientations à prendre en matière d'environnement contre l'enlaidissement de la France.
- Lettre du 29 octobre 1976 sur l'aménagement des anciens abattoirs de la Villette en espaces verts.
- Lettre du 16 novembre 1976 sur la protection du patrimoine des petits épargnants.
- Lettre du 28 février 1977 sur la rénovation de l'administration des Finances dans le sens d'une plus grande efficacité et de l'amélioration des relations avec le public.
- Lettre du 24 novembre 1977 pour l'étude de la création d'un réseau national de vidéo-transmission.
- Lettre du 12 juin 1978 sur la prolongation de l'aménagement de la Corse en liaison avec ses élus.
- Lettre du 17 juillet 1978 sur l'adaptation de l'agriculture française à l'élargissement de la communauté européenne et la mise au point, dans cette perspective, d'un plan décennal de développement du Sud-Ouest de la France.
- Lettre du 26 avril 1979 sur l' « Habeas corpus » adaptée au système judiciaire français.

ANNEXE 2
(Le Monde du 11 juillet 1975.)

LE CALENDRIER DES DELIBERATIONS GOUVERNEMENTALES

JUILLET. — *Conseil central de planification* : la revalorisation de la condition des travailleurs manuels.

Conseils restreints : la réduction des inégalités sociales ; la réforme de l'entreprise ; problèmes des territoires d'outre mer ; la réforme de l'architecture ; la politique électronucléaire.

Communications en conseil des ministres : compte rendu de la réforme de la radio et de la télévision ; l'aménagement et le développement de la Corse ; bilan de la politique d'aide à la construction navale ; la sécurité routière ; réforme des conseils de Prud'hommes.

AOUT-SEPTEMBRE. — *Conseil central de planification* : orientation et développement de la production agricole (seconde délibération) ; la mise en valeur des façades maritimes.

Conseils restreints : la sécurité des Français ; la taxation des plus-values ; la réforme des collectivités locales (seconde délibération) ; la réforme de l'entreprise (seconde délibération).

Communications en conseil des ministres : la politique de la famille ; la seconde phase de préparation du VII^e Plan ; le développement de l'industrie française de l'informatique ; l'application de la politique de l'immigration ; l'application des dispositions législatives et réglementaires concernant la contraception et l'avortement ; la mise en place de la politique du livre ; l'accueil des rapatriés français d'Extrême-Orient et des réfugiés vietnamiens.

OCTOBRE. — *Conseil central de planification* : les orientations de l'aménagement du territoire.

Conseils restreints : la lutte contre la fraude fiscale ; la réforme de la loi électorale municipale (seconde délibération) ; la politique de la recherche (seconde délibération) ; problèmes de l'enseignement supérieur (seconde délibération).

Communications en conseil des ministres : l'état de la politique de formation professionnelle dans la perspective de l'emploi et de la promotion ; l'application de la politique d'économies de matières premières et de lutte contre les gaspillages ; compte rendu de la situation dans le secteur de la poste ; l'accueil des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur et de formation professionnelle.

NOVEMBRE. — *Conseil central de planification* : les orientations à moyen et long terme de la politique de la santé.

Conseils restreints : la politique de la vieillesse ; l'organisation et les méthodes de travail des instances gouvernementales ; la politique de coopération et les suites à donner à la conférence de Bangui.

Communications en conseil des ministres : la réforme de l'adoption ; l'avenir de la viticulture languedocienne ; l'application de la politique définie pour les départements d'outre-mer ; bilan des économies d'énergie ; bilan de la politique pénitentiaire.

DÉCEMBRE. — *Conseil central de planification* : les perspectives démographiques et la politique familiale (seconde délibération).

Conseils restreints : les transports en commun ; le financement de la sécurité sociale et l'assiette des cotisations sociales ; la politique du logement ; les perspectives de l'industrie aéronautique.

Communications en conseil des ministres : le point de la politique de développement des énergies nouvelles ; le fonctionnement de la justice dans les grands centres urbains ; application des décisions prises ; le bilan des mesures prises en faveur des espaces verts dans la région parisienne ; le soutien des métiers d'art ; la conclusion des groupes de travail sur les problèmes de la condition féminine.

Ce calendrier ne concerne ni la politique de la défense, ni la politique extérieure, ni la politique conjoncturelle, mais uniquement l'action réformatrice du gouvernement dans le domaine civil.

ANNEXE 3

PROGRAMME DE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL POUR LA PERIODE JUIN-DECEMBRE 1980

JUIN :

1. La réforme de la détention provisoire : orientations tirées du rapport Sauvaigo.
2. Le bilan de la généralisation de la Sécurité sociale.
3. Le plan élevage.
4. L'approvisionnement et le fonctionnement du marché pétrolier français.
5. L'accès des femmes à la formation professionnelle.
6. Les mesures en faveur des rapatriés.

JUILLET :

1. La création du crédit d'équipement des P.M.E.
2. L'aménagement du parc de la Villette.
3. L'enfance malheureuse et la réforme de l'aide sociale à l'enfance.
4. L'exécution du programme de développement des industries agro-alimentaires.
5. Les économies d'énergie dans les transports.
6. Les femmes divorcées : recouvrement des pensions alimentaires.

AOUT :

1. L'aménagement de la durée du travail.
2. La vie associative.
3. La formation des ingénieurs.
4. Le bilan de l'action en faveur des personnes âgées, et le développement de l'aide ménagère et de la télé-alarme.
5. La conjoncture agricole.
6. La protection des animaux, à la suite du rapport de M. Micaux.

SEPTEMBRE :

1. Le VIII^e Plan.
2. La revalorisation des retraites militaires.
3. L'aménagement des espaces verts et des grands paysages.
4. La préscolarisation.
5. L'installation des jeunes agriculteurs.
6. Le bilan des mesures prises en faveur de la création d'emplois dans l'artisanat.

OCTOBRE :

1. Les nouvelles orientations de la politique de formation professionnelle.
2. L'apprentissage industriel.
3. La réforme de l'orientation scolaire et professionnelle.
4. La politique des bas salaires.
5. Le programme d'économie d'énergie dans le secteur public.
6. Le plan décennal de la recherche.

NOVEMBRE :

1. La situation de l'emploi.
2. La politique de la consommation.
3. Les résultats sociaux de la réforme de l'aide au logement.
4. Le développement de l'industrie aéronautique civile.
5. La politique de protection sociale des commerçants et des artisans.
6. Le développement de l'actionnariat des salariés.

DÉCEMBRE :

1. Le rôle des agents de maîtrise.
2. La participation des cadres dans l'entreprise.
3. Les résultats de la réforme de l'indemnisation du chômage.
4. L'institut de l'enfant.
5. L'action en faveur des mères de famille et des familles de trois enfants et plus.
6. L'application des décisions relatives à la P.M.I. et à la création d'entreprise.