

VARIATIONS ET COHABITATIONS

1. Nombre d'hommes politiques, de commentateurs juristes ou politologues, la plupart des Français (si l'on croit les sondages) pensent que la cohabitation est la solution d'un faux problème. D'autres pensent qu'elle est non une solution mais le vrai problème lui-même. C'est mon cas¹ et je suis en bonne compagnie². 101

2. Solution ou problème, les racines doivent en être cherchées dans la négation, impliquée par la version initiale de la Constitution de 1958, de conflits sans issue entre le président de la République, d'une part, et la majorité de l'Assemblée nationale unie à un gouvernement à son image, d'autre part.

1. J'ai exprimé et motivé cette opinion à diverses reprises et récemment dans la grande presse (*Figaro Magazine* du 24 avril 1997 ; *Le Monde* du 24 mai 1997). Je suis signataire de « Changer la République » (*Le Monde* du 7 mai 1997) et, à ce titre, parfaitement d'accord avec l'article d'Olivier Duhamel, « Cinq raisons pour les cinq ans ».

2. A la date où le présent numéro de *Pouvoirs* paraîtra, le prochain livre de Jean Massot consacré à la cohabitation aura été publié. L'éminent auteur, président de section au Conseil d'État, est un spécialiste de la V^e République et notamment de la dyarchie de l'exécutif. Sur la cohabitation et ses problèmes juridiques, il a publié récemment une étude fondamentale et démystifiante, « Les risques d'une troisième cohabitation à la lumière des enseignements des deux premières », *Petites Affiches, La Loi*, 19 mai 1997.

Comme préfacier, j'ai déjà pu lire les bonnes feuilles du livre traitant dans leur ensemble des problèmes de la cohabitation, de l'alternance et de la durée des mandats. En toute sagesse j'aurais dû limiter le présent article aux deux références qui précèdent. L'analyse tant politique que juridique est complète, précise, objective, au total lumineuse ; la probabilité de tel ou tel scénario pour l'avenir est évaluée au plus juste ; la démonstration des périls majeurs que la cohabitation à longue portée ferait courir à nos institutions est percutante tout comme celle de la nécessité d'un quinquennat présidentiel synchronisé avec un quinquennat législatif. Mon article ne peut apporter de contradiction puisque j'étais déjà d'accord avec Jean Massot sur l'essentiel ; il serait indécent qu'il fût plagiat. Il en devient marginal au sens étymologique.

Cette négation était naturelle pour les partis et pour les hommes ralliés en 1958 à la nouvelle Constitution et non sans influence sur sa rédaction.

Le texte alors adopté, une fois apaisées les alarmes sur la menace d'une dictature gaullienne, une fois avouées plus ou moins consciemment les défaillances et les impuissances du régime précédent, ressuscitait un réformisme républicain récurrent depuis la fin de la III^e République. Maints écrits, dont ceux d'André Tardieu, des projets de révision, dont un patronné par Gaston Doumergue, avaient préconisé la « réforme de l'État ». Le thème était assez recommandable pour que, si je me rappelle bien, les candidats à l'agrégation de droit public en aient tiré un livre collectif dans les années 1930.

102 Ce thème comportait, sous la III^e République, une restauration modérée de l'autorité du président de la République telle qu'elle aurait pu s'exercer si Mac-Mahon avait eu la tête politique. Le discours de Bayeux, on le redira, avait prolongé ces vues.

Sur un autre registre, nombre de grands acteurs de la IV^e République, Paul Reynaud, Pierre Mendès France dans le sillage de Léon Blum s'orientaient vers une rationalisation du régime parlementaire avec le contrat de législature et la dissolution automatique. Sur sa fin, à l'occasion d'une tentative de révision qui fut le legs d'un régime à l'autre, le premier au profit du second dessina ce qui devint l'article 49.

Sans doute, tant que de Gaulle serait présent et irremplaçable sur la scène politique, notamment tant que l'affaire algérienne ne serait pas réglée, la place qu'il tiendrait ne serait pas mince. Mais son successeur, élu par un collège national qui était à peu près le rassemblement des électeurs du Sénat jouerait le jeu parlementaire écrit dans les textes. Le fameux arbitrage de l'article 5 pouvait être entendu comme excluant une intervention du président tant que le gouvernement et sa majorité seraient fidèles l'un à l'autre et que l'intégrité du territoire, le fonctionnement des pouvoirs publics et la souveraineté nationale ne seraient pas en péril.

Dans ces vues qui n'étaient pas en soi déraisonnables, la cohabitation n'était ni une crise ni même un moment particulier de la vie politique. Elle était le régime même.

3. Si l'on peut comprendre assez bien comment, de Guy Mollet à Paul Reynaud, les hommes politiques pouvaient en 1958 penser la cohabitation autrement que comme une situation de crise ou en tout cas ne pas s'en inquiéter au-delà de la présence du Général, il est beaucoup plus

malaisé d'expliquer comment et pourquoi de Gaulle pouvait lui-même, avec d'autres raisons, il est vrai, partager ce sentiment.

Pour donner à cette question une réponse qui, d'ailleurs, la déborde largement, il faut s'écarter de la version hagiographique largement répandue de la démarche intellectuelle qui, à partir du discours de Bayeux, fut, sur les institutions, celle du Général.

Cette version voudrait que celui-ci, ayant médité sur les malheurs de la III^e République, ait, comme républicain de raison à défaut d'une inclination amoureuse, conçu un régime politique largement original dont, dans la traversée du désert, il affina la théorie et précisa les institutions. Ce fut la Constitution de 1958 qui, effectivement, peut faire les délices des juristes par ses principes et ses mécanismes contrastés : le mariage entre un pouvoir présidentiel et un pouvoir gouvernemental différents par leur origine, leur durée et leur statut ; la réhabilitation en faveur d'une seconde chambre du suffrage indirect auquel, par surcroît l'on confie l'élection du chef de l'État mais, en contrepartie, l'instillation d'une dose sérieuse de démocratie directe ; l'anathème sur les partis politiques mais le double baptême que leur confèrent le texte constitutionnel et l'idéal de rassemblement qui, bon gré mal gré, donne naissance à une structure partisane.

103

Quant à la manière dont la Constitution fut appliquée, selon cette version, elle ne démentit pas l'attente du Général, qui dut prendre les responsabilités que lui imposait son investiture d'arbitre au service des fins supérieures définies par l'article 5 de la Constitution.

4. Que l'on m'accuse d'irrespect, voire d'iconoclastie si je propose une lecture très différente du parcours du Général en matière de théorie et de pratique constitutionnelles est, selon mon expérience, fatal. Pourtant, ma lecture est, non seulement, je le crois, plus exacte mais autrement admirative à l'égard de que l'on peut appeler le génie politique du Général.

Prenons de Gaulle tel qu'il est en 1945. Officier de carrière, passionné par l'État, il a connu avant la guerre la littérature institutionnelle que l'on rappelait plus haut. Cette littérature est largement présente dans le discours de Bayeux dont le caractère révolutionnaire a été trop souvent majoré. Cette majoration était inévitable si l'on tient compte de la stature et du verbe de l'auteur.

Pourtant, si de Gaulle avait eu depuis 1940 l'expérience d'un chef de guerre, celle d'un acteur international, celle de rassembleur d'une nation en perdition, il n'avait pas celle, plus prosaïque et trop souvent déce-

vante, d'un gouvernement du temps de paix, avec les problèmes intérieurs si âprement diviseurs, face à cette pluralité de pouvoirs de droit ou de fait avec lesquels le plus populaire des chefs doit compter, face encore à ces électeurs qui attendent beaucoup plus de l'usage de leur bulletin des satisfactions quotidiennes qu'un grand dessein collectif.

En 1945, de la vie politique hexagonale et civile de Gaulle avait tout à apprendre. On le vit bien lorsque, à propos d'un incident mineur de la vie parlementaire, il abandonna le pouvoir au seuil de 1946 et, sans l'avoir voulu, entama la traversée du désert.

104 Mais au long de ces douze années, à travers la critique des institutions de la IV^e République, à travers l'expérience du RPF, à travers une construction européenne qui n'est pas la sienne mais dont il saura se servir, malgré les anathèmes contre le régime des partis, il apprend beaucoup plus que le message de la « réforme de l'État » Ce sera sensible lors de son retour au pouvoir dans un style à la fois olympien pour proclamer sa fondamentale légitimité et séducteur pour être en règle avec la légalité.

Ces longues années d'observation et de réflexion, son sens toujours aigu du bon usage de l'occasion le persuadent sans doute de ne pas imposer en 1958 un dessein constitutionnel sans concessions. Le référendum doit aboutir à un oui quasi unanime.

Mais, précisément, le texte de la Constitution ne lui inspire-t-il pas la crainte raisonnable de voir le président de la République qui, pour lui, est la pierre d'angle des institutions, se heurter à une majorité parlementaire hostile ou du moins indocile ? Ce serait faire injure au Général que de croire qu'il n'a pas aperçu ce risque.

A ses yeux pourtant, il est d'abord la rançon du rassemblement que le référendum a consacré. Mais, toujours à ses yeux, il est assez mince sinon négligeable. Toute une série de raisons, liées à sa personnalité et à sa culture militaire, peuvent expliquer cette appréciation.

5. Relisons l'article 5 de la Constitution de 1958. Il ressemble au moins en partie à celui qui, dans la pseudo-Constitution Pétain, définissait la mission du chef de l'État. Cette ressemblance ne tient évidemment pas à une imitation.

L'écho paradoxal qui est ici entendu s'explique par une distinction très en faveur dans la culture militaire entre la politique et la Politique. La politique est un terrain d'affrontements et il est normal, sain et démocratique qu'elle comporte des oscillations et des alternances. Mais, avec sa majuscule, la Politique est au contraire un firmament d'évidence

et de continuité. L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire, les rapports de la France avec la Communauté et avec les autres États, la continuité de l'État, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics sont des objectifs et, bien plus, des valeurs qui transcendent la distribution des pouvoirs.

Au service de ces fins sacrées, selon l'article 5 de la Constitution, le président est investi pour certaines d'un pouvoir arbitral, pour d'autres de la qualité de « garant ». Sans revenir sur des gloses classiques, on peut lire les deux termes dans un sens fort. Deux arguments non sémantiques plaident en ce sens. La seule responsabilité du président apparaît dans le cas de la haute trahison, si mal nommée et qui n'est que la grave méconnaissance des devoirs de la charge. C'est donc que ceux-ci doivent être pris au sérieux. D'autre part le président de la République « veille au respect de la Constitution ». Cette formule péremptoire, rapprochée de la définition restrictive des compétences assignées au Conseil constitutionnel, paraît conférer au président un pouvoir autonome d'interprétation de la Constitution.

105

A cette lecture de l'article 5 qui ne paraît guère suggérer que les vicissitudes parlementaires puissent désinvestir le chef de l'État de son rôle essentiel s'ajoutent les pouvoirs propres qui lui sont conférés : l'article 16 qui, sans doute ne concerne que les grandes tourmentes (mais elles sont des attentes familières à la pensée gaullienne), la dissolution « royale » sans contresens et, bien entendu, le choix du Premier ministre, que les partis n'oseraient suggérer à de Gaulle. N'allons pas plus loin. Notons seulement que si, comme on l'a répété à l'envi, la Constitution ne prévoit pas de domaines réservés une sorte de consensus très large s'établit pour que, dans certains domaines, la Défense, les relations internationales, la prééminence du président et en fait la prérogative du dernier mot lui soient reconnues. Comme les clauses spécifiques répartissant les compétences dans ces domaines ont largement repris les termes correspondants des Constitutions de 1875 et de 1946, c'est donc que l'article 5, loin d'être simplement un prélude oratoire, est la clé commandant une interprétation nouvelle des textes traditionnels.

En somme, dès le départ, en face de la lecture parlementariste de la Constitution que certains des hommes ou des partis l'ayant acceptée réservent pour un avenir possible, la lecture présidentialiste ou, si l'on préfère, consulaire est en 1958 assez argumentée et d'ailleurs assez soutenue par la montée des forces gaulliennes pour que de Gaulle envisage pour un temps assez long une mutuelle concordance entre le chef de l'État et la majorité parlementaire.

6. Ainsi, lorsque le Général entre à l'Élysée, il existe non un véritable accord mais une convergence entre les acteurs politiques autres que les opposants déclarés pour admettre que la pluralité des centres de décision et la distribution de leurs pouvoirs et de leurs compétences ne doivent pas engendrer de contradictions majeures. La cohabitation est la normale de la vie constitutionnelle. Elle est une solution qui efface d'avance un faux problème. Elle n'a même pas besoin d'avoir un nom.

106 7. Quelques années plus tard, le général de Gaulle aura mis en place dans la pratique et théorisé dans ses discours un régime politique qui, sans contradiction ouverte avec le texte constitutionnel ni violence politique, est celui du présidentielisme majoritaire. De bonne heure il donnera à ses successeurs l'arme pour le maintenir : le sacre du suffrage universel. Dans ce régime, la cohabitation devient alors problème et l'on dispute sur sa solution.

Si j'en reviens aux pensées impies que je livrais tout à l'heure, c'est que de Gaulle, aux prises avec les problèmes réels du pouvoir politique dans une démocratie moderne, va, sans jamais renier Bayeux ni la Constitution, ce qui n'était pas concevable, construire un système ayant la double caractéristique de faire appel à des règles juridiques qui relèvent de l'exceptionnalité française mais aboutissent à donner à notre pays un régime politique qui, pour l'essentiel, est celui des démocraties avancées de l'Europe. Et c'est celui-ci qui est allergique à la cohabitation.

C'est dans ces années-là que se manifeste le vrai génie politique du Général, dégagé des archaïsmes du discours de Bayeux et des équivoques de 1958. Plus vite et plus profondément que quiconque, il tire de son premier affrontement avec l'exercice du pouvoir politique dans sa pleine dimension des leçons essentielles.

8. C'est évidemment le traitement de l'affaire algérienne qui est au cœur de cette démarche.

Les premiers mois qui suivent l'entrée à l'Élysée répondent assez bien à une lecture apaisante de la Constitution. Le gouvernement appuyé sur une majorité parlementaire plus fidèle qu'homogène travaille pour mettre en œuvre les orientations que lui donne le président ; il révisé nombre de chapitres de l'administration, met de l'ordre dans les finances, applique les traités européens, tirant parti de tout ce que, du point de vue gaullien, ils apportent à la France et contestant les interprétations ou les pratiques jugées défavorables ou dangereuses. Mais il

est assez vite certain que, même traité sous l'impulsion et selon l'arbitrage de l'Élysée, le dossier algérien n'avance pas.

En septembre 1959, de Gaulle, après avoir informé le Conseil des ministres, mais agissant de son seul chef, reconnaît publiquement et solennellement le droit des Algériens à l'autodétermination, annonce les référendums qui jalonneront le processus correspondant. Plus encore que le gouvernement, le Parlement est écarté de l'opération. Ce n'est plus la lecture forte de l'article 5 qui a prévalu, c'est une nouvelle lecture.

Dans cette mutation il reste au Général une dernière étape à parcourir et une dernière illusion à perdre. La décision du chef étant prise, son exécution dans le style militaire incombait à un appareil construit horizontalement en bureaux spécialisés et verticalement en commandements hiérarchisés. Le fonctionnement de cette organisation doit aboutir à ce que, à partir de l'« idée de manœuvre » du chef, toutes les tâches soient définies à tous les échelons et, idéalement, à ce que la plus petite unité connaisse sa place et son rôle sur le terrain.

107

Visiblement, pendant quelques mois, de Gaulle compte que le gouvernement sera l'appareil réalisant son idée de manœuvre. Il n'en sera rien. Ce qui est en cause, ce n'est pas le refus d'obtempérer. Michel Debré, Premier ministre, a le cœur gros mais ne se permettra pas d'infidélité volontaire. Cependant, la mise en œuvre d'une décision politique par des civils est plus tributaire des états d'âme que celle d'une décision stratégique par des militaires.

L'affaire des Barricades en janvier 1960, les hésitations du gouvernement, l'attitude douteuse de certains éléments militaires en Algérie amènent le Général à revêtir son uniforme, à condamner dans les termes les plus rudes les civils ou les militaires qui refusent l'autodétermination. La manière de gouverner change. Le chef de l'État contrôle de près l'action gouvernementale et intervient directement comme décideur laissant peu d'initiative au gouvernement, d'ailleurs remanié. Il n'accepte d'autre dialogue que celui qu'il va conduire avec le peuple français par la voie des référendums qui laissent hors du circuit de confiance la représentation parlementaire, en partie inquiète, en partie soulagée de sa mise à l'écart.

9. Ainsi, en une année, le président de la République apprend ou vérifie que la distribution des pouvoirs ne peut tenir lieu, pour les questions essentielles, de système décisionnel, que le char de l'État ne peut être conduit à plusieurs mains. Il apprend aussi que, différent du comman-

dement militaire, le commandement politique du chef s'exerce, selon les moments et selon les matières, de la façon la plus directe, la plus immédiate ou sur un mode beaucoup plus lointain, laissant en première ligne les exécutants, comme il le prouvera sur d'autres sujets. Mais ce pouvoir, juridiquement irresponsable, se remet périodiquement en question devant la nation tout entière, ce qui contredit et corrige l'archaïsme du septennat.

Sans doute, l'affaire d'Algérie réglée, une bonne partie de la classe politique – le déjeuner de l'Alma le montre – pense-t-elle que le temps est venu de fermer une parenthèse et de restaurer le régime parlementaire, qui est la vérité de 1958.

108 C'est précisément pour faire obstacle à ce qui serait une régression et un inévitable retour à une IV^e République, à peine repeinte, que de Gaulle veut confier l'élection présidentielle au suffrage universel direct. Ici encore, je me séparerai de l'opinion selon laquelle il aurait été dès 1958 favorable à cette institution mais aurait dû se rabattre à regret sur une élection par de grands notables en raison des problèmes qu'aurait posés la participation massive au scrutin des électeurs des territoires d'outre-mer. Même si de Gaulle n'a pas dans le passé écarté à tout jamais l'élection directe, il ne semble pas – et Michel Debré encore moins – en avoir été un partisan enthousiaste.

Dans l'été 1962, il est clair que non seulement une fraction de la majorité qui, jusque-là, a plus ou moins bien suivi le Général est prête à contester sa façon de gouverner, mais que, de surcroît le collège des électeurs présidentiels risque, le moment venu, de porter à l'Élysée un successeur qui ne sera pas un héritier. Sans renoncer aux instruments d'influence que lui donne le texte de 1958, il entendra l'arbitrage dans son sens faible et, conformément au régime parlementaire privilégié par une nouvelle lecture, laissera l'essentiel du jeu politique au Parlement et au gouvernement. D'ailleurs, au rejet véhément de ces perspectives institutionnelles s'ajoute chez de Gaulle la défiance envers les hommes qui pourraient les réaliser.

10. On connaît la suite. Dans les derniers mois de 1962, deux batailles politiques sont gagnées par le Général grâce au suffrage universel : une bataille de rupture, celle du référendum, une pleine exploitation du succès avec les législatives qui consomment la défaite des non.

L'élection présidentielle de 1965, plus difficile qu'on ne le pensait, ne change rien à la façon de gouverner du Général mais forge au profit de ses successeurs un sceau de légitimité. Par la pratique et par une sorte

de prédication politico-juridique, de Gaulle institutionnalise le mode de gouvernement qui est le sien.

Les vicissitudes de 1968, l'abdication de 1969 ne remettront pas en question la construction gaullienne. L'élection de Georges Pompidou en assurera au contraire la fermeté. Avec des contextes divers, des variantes secondaires, Valéry Giscard d'Estaing, puis François Mitterrand s'en serviront et la consolideront encore. Pendant vingt-quatre ans la France est gouvernée par un élu du suffrage universel direct disposant à l'Assemblée nationale d'une majorité assez souvent disparate ou réticente mais, pour l'essentiel, non infidèle et d'un gouvernement choisi par le président et écouté de cette majorité dès lors qu'il sert la politique de celui-ci.

11. Comme on l'a déjà annoncé, ce cheminement offre des caractères contrastés : l'itinéraire est profondément original et en un certain sens inimitable ; son aboutissement est sinon banal du moins familier. 109

L'originalité de l'itinéraire se mesure par quelques traits qu'on ne peut évoquer qu'allusivement.

En deçà du discours de Bayeux, des traces du réformisme de la III^e République, l'agencement juridique de dyarchie de l'exécutif remontait au parlementarisme dualiste à la façon de Louis-Philippe. Et voilà que l'élection directe du président et la pratique politique qu'elle favorise provoquent une évolution vers le monisme, non au profit du Parlement, mais au contraire à celui du chef de l'État. La rationalisation du parlementarisme, grâce à la subordination du Premier ministre au chef de l'État ne fait que fournir au président des armes supplémentaires. Jusqu'à l'erreur de calcul de 1997 la dissolution a réussi au chef de l'État et consolidé le monisme présidentiel.

L'élection présidentielle, dont le Général attendait un rassemblement transcendant l'action des partis, aboutit au contraire à simplifier l'échiquier politique et à les structurer. Par une ironie savoureuse, elle engendre progressivement un système de partis adapté – enfin – au fonctionnement d'un parlementarisme moniste de type moderne.

Les stigmates du pouvoir personnel, du pseudo-césarisme sont, quoi que l'on puisse déclamer, beaucoup moins marqués que la trace démocratique. Pendant près de trente ans, les Français ou, en tout cas, la majorité d'entre eux ont été gouvernés selon le choix des urnes bien moins déformé par la médiatisation des mécanismes politiques qu'il ne l'avait été sous les régimes précédents. L'État de droit a progressé ; il suffit d'évoquer sur ce point la montée en puissance du Conseil constitutionnel. Le

référendum tel que le pratiqua le Général et tel que celui par lequel François Mitterrand confia au Français le grand choix européen, loin d'être un instrument machiavélique, fut un vrai facteur de démocratie.

Bien entendu, il existe des ombres à ce tableau.

Les plus visibles furent que les partis, vivifiés par la mobilisation des consultations significatives, furent avides de ressources que les institutions ne prévoyaient pas et de privilèges pour leur clientèle de haut rang ou de tout venant et qu'en plein cœur de Paris s'installa, de façon particulièrement accentuée sous François Mitterrand, une cour monarchique.

Le point de savoir si ces malfaçons – et quelques autres – balancent ou surpassent les mérites d'un système de décision efficace procédant d'une investiture démocratique, et si ces choix étaient objectivement bons, est un autre problème.

110 Pour l'instant, relevons que le présidentialisme majoritaire s'était installé dans notre vie nationale à partir d'idéologies et de textes qui ne le postulaient pas, par des chemins apparemment impropres à y conduire, tantôt par la combinaison de projets délibérés, tantôt par des mécanismes compliqués dont l'effet était *a priori* peu prévisible, tantôt tout simplement par le jeu d'effets induits, pervers ou bienveillants.

Il est rare qu'un régime politique se déduise des idées et des textes qui expriment les intentions des fondateurs. Mais que l'on compare entre elles les prévisions de tous ordres, optimistes ou pessimistes qui ont accompagné les débuts de la V^e République ou même la révision de 1962 et l'on verra que, si elles sont diverses, aucune n'a prévu l'essentiel. Les moins imparfaites furent peut-être celles du club Jean-Moulin qui avait milité pour l'élection populaire du président mais qui aperçut mal les réalités des campagnes présidentielles et les dérives que pouvait entraîner dans la vie des partis la multiplication des ambitions vers la conquête de l'Élysée.

12. Si maintenant l'on se place vers la fin de ce parcours, c'est-à-dire en 1986, on constate qu'avec des formulations et des mécanismes singuliers la pratique politique française, apparemment si peu imprégnée de parlementarisme, a rejoint quant à l'essentiel un agencement assez semblable à celui qu'offrent (selon une désignation simplifiée) les démocraties avancées pratiquant un régime parlementaire moniste dans sa version rationalisée inspirée des pratiques anglaises.

Le premier trait à retenir est celui de la désignation d'un responsable de l'exécutif, au sens le plus large du terme, par le suffrage universel direct. Les modalités de cette désignation se font au Royaume-Uni, en

Allemagne, en Espagne à travers l'élection des députés, en France par un scrutin autonome. Mais l'essentiel est dans le caractère personnalisé du choix populaire.

Le second trait est la relation étroite entre le responsable et l'appareil gouvernemental qu'il organise et dirige et la majorité parlementaire. Ces relations ne sont évidemment pas identiques de pays à pays et de période à période. Elles traduisent des différences de rôle entre les composantes du pouvoir majoritaire mais non une répartition des responsabilités, sauf pour des questions secondaires ou relevant de la conscience individuelle. La rupture de cette unité serait arbitrée par l'électeur. La crise ministérielle classique est en voie de disparition. Toujours de façon compliquée, mais par équivalence, le présidentialisme majoritaire reprend cette donnée essentielle.

Un troisième trait est le corollaire du second. De même que l'origine de l'appareil de décision, depuis le responsable national jusqu'au député de la majorité, se trouve dans le suffrage universel direct, c'est de la même origine que lui vient sa désinvestiture. Ici le particularisme du système français empêche la ressemblance d'être parfaite. En effet, jusqu'en 1986 la négation du pouvoir en place s'est faite par l'élection présidentielle et non par celle des députés. C'est en 1986 que se posera pour la première fois la question de la cohabitation.

111

Il a fallu en effet un concours de circonstances pour que, sur des textes qui n'avaient pour objet d'instituer ni un monisme au profit du parti majoritaire contrôlant à la fois l'exécutif et le législatif ni un monisme présidentiel, se soit – sans violation grave ou indiscutable des textes – établie au profit du président une soudure et quelquefois une symbiose avec la majorité parlementaire.

13. Le paradoxe du présidentialisme majoritaire intrigue d'autant plus que non seulement les textes, en tout cas ceux de 1958, ne l'impliquaient pas, mais le défavorisaient. L'absence de synchronisation entre l'investiture du président et celle des députés, rendue inévitable par la différence de durée des mandats, impose pendant près de trois décennies un pari, à certains moments proche de sa perte, mais finalement gagné. Dans certains cas, malgré une attente contraire, les électeurs ont, d'eux-mêmes si l'on peut dire, penché du côté du président. Ainsi en fut-il en 1967, 1973, 1978. Dans d'autres cas, en 1962, 1978, 1981, 1988, le président a, par la dissolution, rétabli un quasi-synchronisme entre son élection et celle d'une majorité parlementaire de son bord ou du moins ce qui peut en tenir lieu par le recours à l'article 49.3.

14. C'est pourquoi, avant même la crise de 1962, les acteurs et les observateurs de la vie politique, qui ne pouvaient négliger les hasards du pari périodiquement renouvelé, ont dû considérer que la cohabitation, loin d'être le régime normal de la France, risquait elle-même de devenir un problème de première grandeur dans le régime de présidentialisme majoritaire qui s'installait.

Les prises de position sur le traitement de cette situation échelonnées au fil du temps ont été d'autant plus variées que nombre de politiques ont, comme c'était normal, proposé des formules différentes selon leurs visées tactiques du moment, mais aussi que certains représentants de la doctrine ont eux-mêmes fluctué.

Très sommairement, on peut recenser trois grandes options.

112 La première part du principe qu'un président de la République élu au suffrage universel dispose d'une légitimité supérieure ou au moins égale à celle de la majorité parlementaire qui, plus ou moins ouvertement, s'oppose à lui. Ce conflit de légitimité ne peut être résolu que par la nation elle-même. La dissolution est le moyen de cet arbitrage

En effet, le cas de figure le plus couramment envisagé est celui d'élections législatives dont le résultat conduit à une majorité et à un gouvernement opposés à la personne et, en tout cas, à la politique du président. Même si celui-ci a d'avance mis en garde les électeurs contre cette éventualité, sa légitimité est ainsi contestée mais non révoquée. La dissolution de la nouvelle Assemblée en revanche conduira à un verdict sans appel qui en finira avec la cohabitation avant même qu'elle n'ait réellement commencé.

Si, pleinement éclairés sur la portée de leur vote, les électeurs prennent le parti du président, c'est évident. S'ils tranchent en faveur de ses adversaires, c'est un désaveu de sa légitimité ; il doit démissionner. Des gaullistes aussi autorisés que René Capitant et François Goguel, en détaillant les divers cas de figure du conflit éventuel des légitimités, ont soutenu cette thèse. On peut d'ailleurs noter que l'arbitrage par la dissolution, s'il est le plus naturel, peut n'être pas possible. Le président alors pourrait lui donner une autre forme par sa démission, suivie d'une candidature à l'élection présidentielle, la dissolution en ce cas devant suivre la réélection du chef de l'État – si elle a lieu.

15. Mais la seconde option est à l'opposé. Répétons-le : selon une certaine lecture des textes, la cohabitation ne serait ni un vrai problème ni, par conséquent, une vraie solution. Elle serait simplement le retour au

régime parlementaire inscrit dans la Constitution. Le président de la République conserve ses prérogatives et, grâce à elles, un rôle d'arbitre juridique destiné à assurer un bon fonctionnement des institutions. Mais, même dans l'exercice de ses pouvoirs propres, il ne peut s'opposer à la politique déterminée et conduite au nom de la nation par le gouvernement issu de la majorité parlementaire. Il a un pouvoir et un devoir de conseil mais non le droit de faire pression sur les organes du pouvoir. La lecture de l'article 5 est alors faible, celle de l'article 20 forte. Si on peut concéder au président de parler un peu plus haut dans les domaines de la Défense et des Affaires extérieures, le quasi-monopole présidentiel en ces matières n'est pas acceptable. Ainsi remis sur les rails qu'il n'aurait pas dû quitter, le régime parlementaire y demeurera. Au président qui aura accepté trop longtemps cette règle du jeu ne succédera pas, très vraisemblablement, un président restaurant la version gaullienne du régime.

113

16. La troisième option est à la fois juridiquement la plus simple et politiquement la plus difficile, au moins au-delà d'une courte durée. Elle ne choisit ni entre une lecture forte de l'article 5 appuyée sur la légitimité présidentielle et accompagnée d'une lecture faible de l'article 20 ni, à l'inverse, entre une lecture faible de l'article 5 et forte de l'article 20. Elle lit très simplement chacun de ces textes et d'ailleurs tous les autres sans majoration ni minoration. Il n'y a pas de conflit de légitimité mais légitimation de chacun des acteurs en cause par le suffrage universel souverain s'exprimant par des investitures différenciées. Dans l'exercice de ses compétences chacun des partenaires est libre, peut refuser la coopération avec l'autre (par exemple le refus de signature par la présidence des ordonnances de l'article 38 élaborées par le gouvernement ou, en sens inverse, le refus par celui-ci des mesures budgétaires demandées en matière de Défense par le président). Chacun peut de même, en y mettant plus ou moins de formes, exercer une critique publique envers l'autre, ce qui peut conférer au président le rôle de chef de l'opposition et au Premier ministre celui de censeur du président.

17. Le droit de la cohabitation est difficile à construire dans l'abstrait. La troisième des options que l'on vient de recenser, qui paraît juridiquement la plus justifiée, souffre de quelques graves malfaçons.

Tout d'abord, les règles juridiques dont la stricte observance serait l'alpha et l'oméga de la cohabitation sont elles-mêmes matière à interprétation. La Constitution dans de nombreux domaines embrouille

davantage le jeu des compétences qu'elle ne répartit celles-ci. On a relevé allusivement, mais on pourrait aller plus loin, des attributions de compétences formulées en termes empruntés aux Constitutions précédentes (en matière de diplomatie, de Défense, de nominations individuelles) dont le sens est incertain et doit faire l'objet d'un choix, lui-même commandé par un *a priori* favorable soit au président soit au gouvernement issu de la majorité parlementaire. Les pratiques concernant des points aussi importants que les conditions dans lesquelles une décision est réputée arrêtée en Conseil des ministres sont certes très souples, mais leur souplesse même prouve que la réponse à la question esquive celle-ci plus qu'elle ne la résout. Si bien que le renvoi à la règle de droit strictement et objectivement mise en œuvre est assez illusoire.

114 L'exemple fourni par l'un des auteurs qui ont essayé une construction juridique de la cohabitation est riche en enseignements. La brillante théorie du régime semi-présidentiel a le mérite de montrer sur un exemple vivant comment des règles juridiques présumées fixes et impératives peuvent, selon les pays et selon les conjonctures politiques, servir de support à des modes de gouvernement qui ne se ressemblent pas entre eux. Ne chicanons pas sur le point de savoir si le terme de « semi-présidentiel », qui évoquerait plutôt une conciliation entre présidentielisme et parlementarisme, est applicable dans le cas français à la succession de phases contrastées dont chacune est porteuse de pratiques fortement spécifiques. C'est un point de vocabulaire. Observons en revanche que, toujours dans le cas de la France, la théorie n'éclaire pas les très larges incertitudes sur ce que les textes exigent, permettent ou interdisent, incertitudes que démontrent les interprétations assez variées selon les moments et les occasions avancées par l'auteur même de la théorie.

18. L'autre malfaçon qui, du moins à mon sens, grève la troisième option est évidemment le risque de paralysie de l'appareil étatique qu'entraînerait la pure logique juridique. Si, véritablement, dans le jeu des compétences et des prérogatives attribuées de façon exclusive, alternative ou cumulative aux divers organes, chacun veut aller jusqu'au bout, l'appareil de décision de l'État peut, sur des points essentiels, se trouver bloqué. Les choix politiques du président, dans ces domaines qui ne sont pas littéralement réservés mais où il est réputé arbitre ou garant, ne trouveront pas l'appui des mesures législatives et financières qui devraient en assurer l'efficacité. Les décisions du gouvernement, appuyées sur la majorité et sur la loi, peuvent se heurter – c'est le droit –

à des refus de signature, tout particulièrement en ce qui concerne les nominations. La politique du gouvernement doit essuyer le feu des critiques de l'Élysée auxquelles l'opinion n'est pas indifférente. Soustrait au contrôle du Conseil constitutionnel, le président peut proposer, comme arbitre ou même garant, des interprétations de la Constitution paralysantes.

Il faut pourtant avoir cette troisième option présente à l'esprit. L'énoncé des vertus qu'elle attend des combattants politiques est écrasant. Chacun doit être jaloux de ses droits mais loyal et respecter les droits de l'autre. Aucun ne met les moyens juridiques qu'il détient au service d'un combat partisan. Pourtant, chacun est inflexible car il y va de l'équilibre fragile entre présidentielisme et parlementarisme, mais souple puisqu'il faut un minimum de concert pour gouverner. Pour évoquer un texte célèbre, ne devrait-on pas dire qu'un tel régime ne conviendrait qu'à un peuple de saints à défaut de dieux ? 115

Pourtant, la troisième option a, comme représentation de la cohabitation idéale, deux fonctions. D'abord, elle est pour chacun des antagonistes, la justification permanente de ses prétentions, de ses victoires, qui ne consacraient que celles du droit objectif, de ses revers qui, eux, viendraient de ce que la règle du jeu n'a pas été respectée par l'autre. L'autre fonction, plus importante, est de faire croire aux citoyens que la cohabitation, par les hautes vertus exigées de ses pratiquants, est un mode de gouvernement supérieur à tous les autres et, par là même, réalisable. C'est ainsi que saint Anselme entendait prouver l'existence de Dieu, car que serait un Dieu parfait s'il n'avait comme premier attribut celui d'exister ?

19. « Tant crie-on Noël qu'il vient. » C'est en 1986 que le problème de la cohabitation, après un quart de siècle de dissertations et de supputations, se posa dans la pratique.

Le présidentielisme majoritaire avait pourtant en 1981 réalisé une performance si brillante qu'elle en devenait inquiétante. Le nouveau président ayant sur la lancée de son élection dissous l'Assemblée nationale, le parti socialiste avait remporté la majorité absolue des sièges. François Mitterrand avait en fait gardé la maîtrise du parti et se trouvait ainsi dans une position qu'aucun de ses prédécesseurs, même le Général, n'avait connue. Directement ou indirectement, il était chef de l'État, maître du gouvernement, leader d'une majorité absolue et unifiée.

La perte en 1986 du traditionnel pari aurait dû être retentissante et ébranler le système politique. Sans doute, au sein de la nouvelle majo-

rité, quelques voix s'élevèrent pour réclamer la démission du chef de l'État, précipité selon eux, du Capitole à la roche tarpéienne. Ce ne pouvait être pris au sérieux. La France était plus respectueuse de sa Constitution qu'en 1924 et l'élection des députés n'avait pas eu pour enjeu, même implicite, le mandat présidentiel.

A vrai dire, le talent stratégique de François Mitterrand avait en un certain sens renouvelé le problème et, dans un autre, l'avait escamoté. Utilisant les ressources du septennat et de l'irresponsabilité politique du président, Mitterrand par la dissolution de 1981 s'était assuré un quinquennat de pur présidentielisme majoritaire, suivi d'un biennat qui, au pis, serait pour lui l'occasion d'une cure d'opposition tribunicienne favorisant sa réélection. Ce plan de bataille fut parfaitement réussi, comme en témoignent les résultats chiffrés du scrutin présidentiel de 1988.

116 La dissolution de 1988 donna des résultats bien moins percutants que celle de 1981. Mais elle permit le renouvellement du quinquennat pendant lequel le président put désigner des Premiers ministres socialistes préservés du vote de motions de censure. Il était improbable en revanche que le biennat pût préparer utilement un succès socialiste à l'élection présidentielle de 1993 dès lors que le président sortant ne pouvait se représenter. Les vertus électorales du biennat de cohabitation n'étaient point pourtant totalement absentes. Sans doute les dissensions internes des formations de droite les privèrent-elles en 1995 de centaines de milliers de voix sur lesquelles elles croyaient pouvoir compter. Mais l'arrivée en tête du premier tour et le pourcentage des votes du second tour en faveur du candidat socialiste, inattendus l'une et l'autre, devaient tout de même beaucoup à la bonne santé progressivement retrouvée par les socialistes pendant le biennat d'opposition.

20. La stratégie de François Mitterrand, disions-nous plus haut, avait à la fois renouvelé et escamoté le problème de la cohabitation.

Il était renouvelé en ce que les scénarios de 1986-1988 et de 1993-1995 ne correspondaient pas substantiellement à ceux sur lesquels on raisonnait le plus communément. Certains de ceux-ci étaient dramatiques, en forme de crise de régime plus ou moins heureusement résolue mais décisive : un président qui opposerait, comme l'eût sans doute fait de Gaulle, une légitimité nationale aux pseudo-légitimités des arrondissements, et qui, sous une forme ou sous une autre, ferait appel auprès des Français d'un verdict inauthentique et, en quelques semaines, jouerait quitte ou double. Mais ce n'est pas non plus le scénario de la résignation dans lequel le président admet que les temps sont

venus de lire la Constitution dans sa version parlementariste. Ce n'est pas non plus le scénario annoncé par Valéry Giscard d'Estaing avec les élections de 1978 (c'est au moins une de ses interprétations) qui laisserait à la nouvelle majorité la bride sur le cou, le temps pour elle de démontrer son incapacité et peut-être ses divisions et, pour le président, de prononcer une dissolution en forme d'estocade. Mais ce n'est pas non plus le scénario selon lequel notre Constitution, par une distribution complexe mais opératoire, permettrait, malgré la dyarchie de l'exécutif, la définition, l'organisation et l'exécution des actions de l'État dans le cadre d'une politique générale et dans une perspective de moyenne durée – ce qui correspondrait à peu près à la thèse de la cohabitation « institutionnelle ».

En réalité, ce que le biennat mitterrandien apporte, c'est un *modus vivendi*, une sorte d'armistice en forme de veillée d'armes. Chacun des partenaires sait que le moment de vérité sera celui de l'élection présidentielle qui, si l'on suit la leçon de 1981 et de 1988, ajoutera à la majorité présidentielle une majorité parlementaire.

117

Ainsi renouvelé, le problème de la cohabitation est en même temps escamoté. La cohabitation écrit une parenthèse qui suspend un instant le discours. Elle n'est pas en elle-même un discours.

21. Sans doute faut-il aller au-delà de cette description à l'emporte-pièce. Quoique l'on dise, deux ans ne passent pas en un éclair. Dans ces deux ans il faut vivre, gouverner, choisir, et le reproche de paralysie ne se vérifie pas.

Les deux cohabitations placées sous la présidence de François Mitterrand n'ont correspondu, ni sur le plan intérieur ni sur le plan international, à l'immobilisme. Même si le président a refusé de signer des ordonnances, même s'il a, non sans pugnacité, négocié les changements du haut personnel de l'État et du secteur public, même s'il a exprimé des opinions et manifesté, non sans éclat, son rôle d'opposant, les programmes législatifs des gouvernements, pendant abondants et de haute signification politique, ont été entrepris à leur terme sous le contrôle vigilant mais non partisan du Conseil constitutionnel. En contrepartie, les prérogatives du chef de l'État reconnues en matière de Défense et de diplomatie ont été respectées sans se heurter à une contestation sur leur fondement textuel. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la très complète analyse que Jean Massot donne dans la deuxième partie de son livre précité, intitulée : « Les cohabitations de 1986-1988 et de 1993-1995 : une dyarchie équilibrée ? » Selon l'auteur,

d'ailleurs, contrairement à d'autres opinions, l'affaiblissement du rôle présidentiel pendant les deux cohabitations n'empêcha pas François Mitterrand après sa réélection ou Jacques Chirac après son élection de restaurer le commandement présidentiel dès que le présidentielisme fût redevenu majoritaire. Jean Massot a raison de résumer la double expérience de cohabitation en ces termes : « On aurait donc pu conclure en 1995-1996 que la cohabitation n'avait pas durablement modifié l'équilibre des institutions de la V^e République. »

Mais aussitôt il pose la question qui est devenue la seule pertinente : « Avec la perspective d'une cohabitation plus longue qui s'ouvre en 1997 en principe pour cinq ans, les choses peuvent-elles changer ? »

118 22. « Mais pourquoi changeraient-elles ? » diront certains. Pourquoi traiter la cohabitation comme un problème ou comme une crise institutionnelle ? Elle représente un moment de la vie politique qui s'insère très bien dans le cadre juridique tracé par la Constitution. Elle complique peut-être les procédures, mais n'empêche pas l'État de décider et de fonctionner. Bien plus, la nécessité des compromis auxquels elle conduit dans un certain nombre de cas ne corrige-t-elle pas la division artificielle des Français en deux, trois ou quatre camps ? En cet été de 1997, elle paraît loyalement et même sportivement acceptée par les deux acteurs majeurs. Elle serait même populaire selon certains sondages. Finalement, pourquoi une façon de gouverner qui a convenablement réussi deux fois pendant deux ans ne ferait-elle pas l'affaire une bonne fois pendant cinq ans ?

Ces prémisses, si elles étaient exactes, déboucheraient sur une double conclusion en forme de jugement de valeur d'une part, en forme de prévision politique d'autre part : la cohabitation est bonne ; elle peut durer autant que les circonstances la rendent nécessaire.

Mais cette double convergence procède de motifs variés et en fait assez contradictoires.

Les protagonistes majeurs, même s'ils ont conscience que la cohabitation en durée réelle, c'est-à-dire pour cinq ans, offrira des occasions de divergences sérieuses au sommet de l'État et, très vraisemblablement, d'un affrontement des légitimités qui devra se résoudre par la victoire ou la défaite de l'un ou de l'autre, savent aussi que dévoiler leur jeu et gaspiller leurs cartouches avant le bon moment serait une double erreur. Prévenu, l'adversaire tiendra sa garde plus haute ; l'opinion publique n'appréciera pas une initiative guerrière déployée pour un *casus belli* mineur. En revanche, si vient un temps où s'avère un échec persistant et

impopulaire de la politique gouvernementale et peut-être des dissensions dans la majorité, le président peut prendre une offensive décidée et faire appel sous telle ou telle forme au suffrage universel. Dans une conjoncture au contraire de réussite, le Premier ministre peut pousser ses avantages juridiques, entreprendre une reconquête des territoires contestés, démontrer l'impuissance du président à s'opposer dans tous les domaines à une majorité parlementaire décidée et à un gouvernement résolu. Le président, pour survivre, devrait perdre ses raisons de vivre et l'espoir de conduire sa personne ou l'un des siens à une victoire électorale. Mais la première condition de réussite de l'un ou de l'autre dessein est de ne pas l'annoncer d'avance.

L'homme de la rue n'entend pas malice à la cohabitation. Le scrutin majoritaire l'oblige à se ranger la plupart du temps dans l'un des deux grands camps antagonistes. Mais la plupart des électeurs ne sont pas inconditionnellement attachés au programme ni aux dirigeants du parti auquel ils ont finalement donné leur voix. Ils pensent que la cohabitation obligera les responsables politiques à une sorte de synthèse qui rassemblera le meilleur de l'un et de l'autre bord. Leur innocence ne va pas jusqu'à croire que pour autant un combat plus ou moins visible ne couve pas, mais ils pensent que la pratique même de la cohabitation tempérera progressivement ces ardeurs. N'éprouvant pas eux-mêmes la fièvre de l'ambition, ils ne pensent pas que le paisible séjour de la cohabitation puisse pour d'autres, plus engagés, apparaître comme un purgatoire.

119

Enfin, les appareils partisans et les parlementaires ne sont pas insensibles à ce que la cohabitation leur ouvre un rôle dont le présidentielisme majoritaire les privait. Les tenants du président ne sont plus de simples fantassins, tout au plus des grognards, contraints de suivre le chef. Les mieux placés d'entre eux espèrent peut-être qu'ils peuvent conduire, plus que le président empêtré dans la cohabitation, une revanche électorale. Les membres de la majorité parlementaire, surtout si celle-ci est en forme de coalition, ont plus de prise sur le Premier ministre qu'il n'en auraient si celui-ci n'était que le second d'un président de qui procéderaient tout à la fois la majorité et le gouvernement.

23. A tout cela il faut ajouter que la cohabitation se substituerait à un régime, le présidentielisme majoritaire, dont les dérives sont critiquées non seulement par ses adversaires mêmes mais par nombre de ses partisans : monarchisation de la présidence avec ses conséquences supposées du favoritisme et de la corruption, effacement du Parlement, gestion des affaires publiques et des carrières personnelles dans la

perspective exclusive de l'élection présidentielle... Faudrait-il regretter tout cela ?

La réponse ne peut sur certains points être péremptoire. L'appréciation des mérites d'un régime politique, même portée en toute bonne foi, comporte beaucoup de subjectivité. En faveur du bilan « globalement positif » du présidentielisme majoritaire, on a déjà dit plus haut que, pour l'essentiel, il a doté la France d'un appareil de décision qui, dans le passé, lui avait fait cruellement défaut ; que cet appareil a procédé de choix démocratiques plus directs et plus efficaces que ceux de la IV^e République ; qu'il a été soumis à l'alternance significative par l'élection présidentielle et, progressivement, aux règles de l'État de droit. Enfin et peut-être surtout, les défauts très réels du régime peuvent être corrigés à peu de frais ; on le dira plus loin.

120 Mais tout cela peut évidemment être contesté. Il suffit pour ce de dénier les résultats heureux avec plus ou moins de vigueur ou, en tout cas, d'estimer qu'ils ont coûté plus que ce qu'ils valaient.

En revanche, comme il faut remplacer ce que l'on détruit, on peut se demander à quoi peut conduire la cohabitation de longue durée.

Elle conduit nécessairement à autre chose qu'elle-même. La mise en pratique de sa formule juridique la plus correcte suppose alternativement l'angélisme des acteurs et le cumul de blocages institutionnalisés, en tout cas l'interdiction de desseins politiques à moyen terme. Elle multiplie les occasions d'alternance selon un rythme désastreux tant par les incertitudes qu'il engendre que par les projets qu'il interrompt.

En réalité, la cohabitation, si elle dure, ne peut conduire qu'à un franc régime parlementaire. Par nature sa prolongation démontre que le président se résigne peu à peu à ne pas gouverner et que le pouvoir glisse chaque jour d'entre ses mains. C'est un chemin classique de l'histoire institutionnelle.

24. Mais alors, nous dira-t-on, serait-ce un malheur ? Les démocraties avancées, pour reprendre un terme employé plus haut, obtiennent par le régime parlementaire des résultats convenables et ce sont, selon notre propre aveu, ceux que, par un détour historique et à un prix plus élevé, aurait réalisés, cahin-caha, le présidentielisme majoritaire.

Il serait moins compliqué et sans doute plus sûr de revenir, à travers la cohabitation, à un régime parlementaire modernisé. Abstraction faite du président, un gouvernement issu d'une majorité parlementaire, armé des prérogatives que lui donne la Constitution, notamment l'article 49, ne manquerait ni de volonté ni de stabilité et puiserait sa légitimité dans

l'investiture quinquennale des élections législatives, tout aussi bien qu'en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Espagne... Le président, monarque constitutionnel, à la façon du XX^e siècle, trouverait sa place dans ce dispositif selon les formules classiques de représentation de l'État et de gardien des institutions. S'il est vrai que l'élection présidentielle a paradoxalement simplifié et fortifié le système de partis, bénissons ce paradoxe qui accroît les chances d'un régime parlementaire. Quant aux futures élections présidentielles, même si on garde l'élection au suffrage universel direct, leur perte d'importance profiterait au choix d'un sage de préférence à un chef... Le détour qu'ont suivi les institutions françaises serait en forme de cercle complet. Partie d'une version dualiste du régime parlementaire en 1958, traversée par une longue fixation sur la personne et le rôle d'un président, retournée au parlementarisme par des cohabitations progressant de plus en plus fort en ce sens, la France rencontrerait, avec la VI^e République, la recette des démocraties européennes avancées, c'est-à-dire le régime parlementaire moniste assis sur un système de partis substantiellement binaire propre à un gouvernement et une majorité de législature, responsables devant le peuple selon un rythme permettant tout à la fois des politiques assurées pour quatre, cinq ou six ans de stabilité et la possibilité d'alternances réfléchies.

121

25. Voire... Quelques accidents majeurs pourraient mettre à mal le bienveillant parcours ainsi imaginé. Le principal est qu'un dépérissement plus ou moins rapide de l'autorité présidentielle s'accompagnerait probablement d'une décomposition ou, du moins, d'un relâchement du système de partis. On a dit et répété que la promotion de l'élection présidentielle comme acte majeur de la vie politique a été le facteur essentiel de la soudure binaire des forces respectives de la droite et de la gauche. En sens inverse, le déclin du président diminuerait ce facteur fédératif qui, dans le passé, a obligé des partis dispersés à se reconnaître un chef commun dans l'un des candidats du second tour. Cette fonction fédérative ne s'arrêtait pas au moment de l'élection. Dans les périodes – dominantes – de présidentialisme majoritaire, la majorité parlementaire devait l'essentiel de sa cohésion à l'autorité du président. Dans la cohabitation même, en face d'un président qui n'a pas encore abdicé, la majorité parlementaire qui lui est hostile ne peut se permettre aucune déchirure de quelque importance. Que le président s'efface en renonçant à son rôle majeur et l'on risque de revenir à une pratique du régime parlementaire obsolète : des cartels électoraux fondés sur le verbalisme

de prétendus programmes que chacun comprend à sa guise, des gouvernements à la merci des combinaisons erratiques entre les partis et au sein des partis, une médiatisation à plusieurs degrés des choix du suffrage universel, la substitution des crises ministérielles à la responsabilité devant l'électeur.

26. Mais la menace la plus sérieuse qui grève la fin du parcours vers un régime parlementaire de notre temps est que la cohabitation qui s'ouvre actuellement sur une perspective de cinq ans a très peu de chances de conduire à une agonie paisible du présidentielisme majoritaire. La raison en est que la différence entre une situation de cohabitation pouvant durer cinq ans et les situations des années 1986-1988 ou 1993-1995 à terme de deux ans est une différence de nature et non de simple degré.

122 Sans doute, d'un point de vue purement juridique, on ne voit pas pourquoi le statut des divers organes du pouvoir, leurs compétences et leurs prérogatives seraient altérés par la prolongation de la cohabitation. Au contraire, l'agencement juridique déjà établi et testé sur le biennat serait consolidé et confirmé par un quinquennat de cohabitation.

Seulement voilà... L'analyse juridique a une portée certaine mais limitée car si le droit peut être substantiellement respecté, sa mise en œuvre n'est pas la finalité de la politique. Inutile de rappeler ici que le droit constitutionnel est, en analyse politique, un système de contraintes et non un programme d'action.

Si l'on envisage la situation des protagonistes en situation de cohabitation, deux constatations s'imposent.

Tout d'abord, quelle que soit la durée théorique de la cohabitation, elle met aux prises des acteurs politiques de bords opposés, porteurs de leurs propres ambitions et de celles de leurs partis et de leurs partisans. Le président ne peut vouloir d'autre avenir que celui des retrouvailles avec une majorité parlementaire de son bord ou une réélection présidentielle entraînant une majorité assortie comme ce fut le cas en 1988. Le Premier ministre, chef de la majorité parlementaire, veut tout naturellement concéder le moins de pouvoir possible au « chef de l'opposition » et, pour l'avenir, tout faire pour que la prochaine élection présidentielle soit favorable à sa personne ou, en tout cas, à son parti. Cet aspect de la situation n'est pas fondamentalement différent selon que la perspective de la cohabitation est à deux ans ou à cinq ans.

En revanche, la différence substantielle entre les deux cas est que, dans le premier, la date et le champ de la bataille sont d'avance à peu près déterminés tandis que, dans le second, ils ne le sont pas.

La cohabitation-armistice, veillée d'armes ou *modus vivendi* permet aux futurs combattants d'attendre le moment de vérité sans risque pour l'un ou l'autre de prendre une initiative offensive aventureuse et mal appréciée par un électorat oscillant. Les avantages qu'en retire respectivement chacun des adversaires sont assez équilibrés : le gouvernement et sa majorité peuvent mettre en œuvre une bonne part de leur programme ; le président, redisons-le, a pour lui le confort que les temps difficiles dispensent aux opposants. Au total, « avant l'heure, ce n'est pas l'heure »...

27. L'analyse du dispositif conflictuel est très différente pour la cohabitation de plus longue durée. Elle tient à ce que le combat ne s'ouvrira pas automatiquement à une date et sur un terrain connus d'avance mais à l'initiative de l'un ou de l'autre adversaire ou, inévitablement, par un accident imprévisible. Cette analyse est en outre compliquée.

123

En effet, les armes dont disposent les combattants sont de portée différente.

Celles du président sont décisives mais à double tranchant. Si l'on écarte le recours au référendum que le président ne peut décider seul, la panoplie comprend essentiellement la dissolution (après l'expiration du moratoire d'un an) et la démission du président suivie d'une candidature à la réélection. Si l'opération réussit, la restauration du présidentielisme majoritaire est très probable. Mais si l'une ou l'autre de ces cartouches fait long feu, le président a perdu sur toute la ligne et est évincé – de plein droit en cas de démission suivie d'une candidature, mais aussi irrésistiblement s'il a usé de son pouvoir de dissolution pour en appeler ouvertement à l'arbitrage de l'électeur (c'est la thèse de René Capitant).

Les armes aux mains du gouvernement et de sa majorité sont de nature moins offensive, mais ne valent pleinement que s'ils les utilisent habilement.

D'abord, le temps travaille pour eux. Une cohabitation qui dure sans conflit signifie probablement que le gouvernement et sa majorité ont imposé leur politique de façon durable et que, malgré les précautions de cérémonial, le pouvoir de l'Élysée dépérit chaque jour. Point n'est besoin pour le gouvernement d'attaquer, sinon pour riposter. Ainsi en sera-t-il si le chef de l'État majeure telle ou telle prérogative ou compétence pour faire échec à l'action gouvernementale, prétend agir de son seul chef dans de prétendus domaines réservés ou crée une occasion de conflit avec la « politique de la nation ».

En second lieu, par voie de conséquence, les armes du gouvernement sont en forme de réplique. A des empiétements du chef de l'État, il répondrait par le refus des textes, des crédits et des signatures en permettant la réalisation. A la limite il peut, par sa démission, mettre le chef de l'État hors de la possibilité de former un gouvernement acceptable par la majorité. Ceci ressusciterait la tactique de la gauche en 1924, mais avec cette différence essentielle que le grief retenu en ces temps contre le président se rapportait à son comportement dans le passé comme prétexte à une revanche politique, tandis que, dans le contexte présent, il s'agirait de repousser une offensive actuelle contre la cohabitation en usant d'un moyen conforme au droit même de la cohabitation.

124 L'ensemble de cette configuration n'a rien à voir avec la courte cohabitation où chacun est à peu près assuré du temps, du lieu et des enjeux de la confrontation décisive et n'exerce son habileté que pour la préparer. Dans la cohabitation en vraie grandeur, l'essentiel de l'effort tactique est de saisir ou d'éviter une occasion de se battre.

28. Mais on sait que l'attente de Godot n'en garantit pas la venue. Et pourquoi ce jeu du chat et de la souris où chacun guette le moment le plus favorable pour lui ne se dénouerait-il pas par une partie nulle ? De telle sorte qu'une cohabitation jugée indésirable au fond du cœur par chacun de ses partenaires aurait pendant cinq ans vécu de l'absence d'occasion d'y mettre fin.

Cette éventualité est tout de même peu probable. Comme on l'a dit, le temps travaille contre le pouvoir présidentiel et lui interdit une inertie prolongée. Il n'est guère croyable que l'usure n'épargne pas la majorité parlementaire, surtout dans un pays qui, depuis 1986, a saisi toutes les occasions d'alternance. Il ne l'est pas davantage de croire que, dans des domaines très sensibles, des moments de forte impopularité gouvernementale ne se produiront pas, au moins le temps nécessaire pour que le président provoque avec des chances de succès l'une des formes de recours aux urnes dont il dispose.

Et même en dehors de toute intention belliqueuse, le cours de la vie politique peut mettre les antagonistes en situation de conflit majeur. Imaginons comment la cohabitation se serait tirée de l'opposition entre un président décidant la reprise des essais nucléaires et un gouvernement la refusant avec l'appui de sa majorité. Dans l'avenir est-il concevable que, sur la composition et les institutions de l'Union européenne, sur la politique africaine, sur l'emploi, sur la politique économique en face de la mondialisation, la dyarchie consensuelle ne se trouve pas devant

les carrefours majeurs qui ne laisseront pas place à des compromis de façade ? Ou alors, en pareil cas, faudrait-il, comme sous la IV^e République, dans tant de domaines renoncer à la décision ?

Au surplus, on ne peut pas raisonner comme si nos agencements de politique intérieure étaient sans rapport avec notre place dans la vie communautaire et dans la vie internationale.

Pliés aux singularités de l'Hexagone, les Français s'accommodent plus ou moins bien de ce qu'a de bizarre et, à certains moments, de comique, le bicéphalisme diplomatique. Hors de nos frontières ces duos lyriques sont accueillis avec moins de respect. Et si de la forme on va au fond, croit-on que la diplomatie française trouve une pleine crédibilité quand elle invite nos partenaires à la décrypter dans une double lecture de messages subtils venus de la rive droite ou de la rive gauche de la Seine, non discordants mais non entièrement concordants et dont l'interprétation doit prendre en compte assez souvent des objectifs opposés de politique intérieure sinon de tactique électorale ?

125

29. Il existe, assez largement répandue et populaire, une appréciation optimiste de la cohabitation selon laquelle il s'agirait d'un mode de gouvernement à la fois durable et satisfaisant.

On vient d'énumérer les raisons pour lesquelles une cohabitation équilibrée ne pourrait se poursuivre pendant cinq ans.

Le scénario de rupture est difficile à écrire, même en imaginant plusieurs variantes. Trop de facteurs sont en cause et en premier lieu le jugement de l'opinion sur la réussite ou l'échec de l'action gouvernementale dans la suite des événements. Aussi difficilement intégrables sont les complications dans l'état des forces politiques. La majorité parlementaire au pouvoir est plurielle, c'est-à-dire composite, et les partis qui, eux-mêmes, la forment connaissent certaines tensions. Du côté des vaincus de 1997 la confusion règne, tant en ce qui concerne les structures et les alliances que les personnes, et des doutes s'élèvent sur la volonté ou la capacité du président de préparer une revanche, ce qui peut d'ailleurs aiguillonner celui-ci pour décourager tel ou tel dauphin. Bien plus, des événements extérieurs indépendants de l'Hexagone peuvent avoir une influence plus décisive sur notre évolution politique que les facteurs endogènes : ainsi en serait-il peut-être de mutations fondamentales dans l'économie mondiale...

Plus grave encore, dans l'analyse la plus schématique et donc la plus pauvre, telle qu'on peut l'esquisser, on met en œuvre dans un scénario simplifié une espèce de tête-à-tête entre président et Premier ministre.

On leur prête la rationalité abstraite d'une *espèce d'homo politicus* passe-partout, à peine nuancée par des aperçus sur la personnalité des deux acteurs. On est ici dans une zone redoutable d'erreurs possibles et de données imprévisibles qui changeraient tout. Le travail des politologues ou même des simples amateurs de politique-fiction, déjà bien difficile, devient décourageant quand le nez de Cléopâtre, qui n'entre dans aucun ordinateur, vient le compliquer.

Pourtant, si les scénarios possibles sont nombreux et donc, pour chacun, d'une probabilité limitée, ils conduisent, par leur chemin singulier ou leur combinaison, à une prévision raisonnable dont, nous l'espérons, les données ont été pour l'essentiel exposées. Cette prévision est au principal que, d'une façon ou d'une autre, l'équilibre instable de la cohabitation ne se prolongera pas pendant cinq ans. La prévision subsidiaire est que si, contre toute attente, la cohabitation subsistait, elle ne serait plus qu'une étiquette que démentirait chaque jour davantage, la restauration d'un régime prétendu parlementaire, à la française hélas !

30. Faut-il conclure par le fameux « Levez-vous, orages désirés » qui va si mal à un juriste serviteur de la paix civique ? Une mise au point n'est pas inutile.

Il ne s'agit pas de combattre la cohabitation mais, puisqu'on ne la croit pas durable, de se demander vers quoi sa rupture ou sa mutation plus ou moins visible mènerait le régime politique français. L'alternative paraît être le retour à un régime parlementaire porteur d'un risque de retour à la IV^e République. De celle-ci il ne faut certes pas faire un tableau apocalyptique. Mais elle a défailli sur le point essentiel de construire un système de décision à la fois efficace et démocratique. Tout fait craindre que les conditions minimales d'un régime parlementaire moderne ne soient pas plus fermement établies aujourd'hui que dans les douze ans de la IV^e République.

Le maintien du présidentielisme majoritaire (sans qu'il faille aller jusqu'au régime des États-Unis) est d'autant plus souhaitable que ses défauts, qui sont loin d'être négligeables, peuvent être facilement corrigés. Pour le plus grave d'entre eux, c'est-à-dire les temps morts de la cohabitation courte et les crises de la cohabitation longue, l'instauration, tant promise, du quinquennat conjugué du président et des députés serait une correction majeure. Son accompagnement naturel porterait sur la revivification de la vie parlementaire, notamment par la prohibition des cumuls et par un vrai contrôle parlementaire au profit principalement de l'opposition. Ces retouches et quelques autres qui ont déjà

été avancées dans la presse³ sont à portée de main et seraient efficaces. Paradoxalement, elles aideraient à la « démonarchisation » de la présidence. Un élu national soumis au risque d'une alternance quinquennale en même temps que les députés qui l'ont accompagné aurait beaucoup moins de chances de divinisation que le détenteur d'un septennat venu du XIX^e siècle, à la fois irresponsable, solitaire et sacré.

31. C'est d'un choix institutionnel qu'il s'agit. Le malheur est qu'il ne peut guère être fait directement et que son mode d'expression indirect est très infidèle.

Dans le dispositif actuel, la restauration du présidentielisme majoritaire ne pourrait apparemment résulter que d'une victoire du président sur le gouvernement, et donc de la droite sur la gauche. A l'inverse, la victoire du gouvernement serait d'abord celle de la gauche sur la droite mais impliquerait inévitablement, par son contexte, un affaiblissement peut-être mortel du présidentielisme majoritaire.

127

Or la gauche, en tout cas son parti dominant, a un intérêt aussi sérieux que la droite au maintien du système de gouvernement dont Mitterrand lui a donné un exemple non dépourvu certes de défauts, mais facilement perfectible. Il serait en un certain sens absurde que, pour faire pièce à la droite, elle mette à mal l'appareil politique qu'elle peut conquérir et utiliser pour des projets qui ont besoin d'unité dans la décision et de durée dans l'exécution et qui n'en bénéficieraient pas en cas de retour à la IV^e République. Il n'est pas de son intérêt que, si la future élection présidentielle lui est favorable, elle fasse entrer à l'Élysée un président amoindri. Et ce que la gauche dite plurielle (mais ce serait aussi vrai à droite) comporte de risques d'éclatement serait empêché ou neutralisé par l'irrécusable investiture nationale de son fédérateur.

En réalité, seules les formations d'appoint dans l'un ou l'autre des camps de droite et de gauche peuvent tirer un certain avantage d'un affaiblissement du président. Mais, dans l'un et dans l'autre cas, le parti dominant a au contraire le plus grand intérêt au dispositif du présidentielisme majoritaire.

Il ne reste pas moins que, dans la conjoncture ouverte par la dissolution de 1997 et par ses résultats surprenants, les mécanismes politiques disponibles ne pourraient fonctionner autrement que selon une distribution des rôles – artificiels peut-être mais inévitables – dans laquelle le

3. Cf. « Changer la République », *loc. cit.*

présidentialisme majoritaire serait consacré par une revanche de la droite sous la conduite probable du président tentant de se débarrasser de la cohabitation.

32. Si l'on ne veut pas clore ces réflexions par la constatation décevante que l'on vient de faire, il faut se référer à la conclusion du livre du président Jean Massot. Celui-ci démontre avec de bonnes raisons partagées par d'autres auteurs que l'aménagement d'un quinquennat qui mettrait en synchronie l'élection présidentielle et les élections à l'Assemblée serait une réforme décisive qui délivrerait le présidentielisme majoritaire de la plupart de ses défauts ou de ses risques. Il considère aussi que la gauche n'a pas plus de raison que la droite de mettre à mal ce système politique qui n'est contraire ni à ses valeurs ni à ses projets, bien au contraire.

128

Il pense donc qu'entre Jacques Chirac et Lionel Jospin pourrait, en matière de réforme constitutionnelle, s'établir une « concurrence vertueuse » semblable à celle qui, par la volonté commune de François Mitterrand et d'Edouard Balladur, aboutit à la révision de 1993.

Il serait souhaitable et non inimaginable que le président et le Premier ministre actuel œuvrent ensemble à l'institution du quinquennat selon telle ou telle des procédures prévues par l'article 89 de la Constitution. Immédiatement applicable, cette réforme mettrait fin en 2000 au mandat du président actuel. La durée de la cohabitation serait réduite à deux ans et donc supportable, à la manière des précédents de 1986-1988 et de 1993-1995. Quant à la double consultation électorale qui ouvrirait le troisième millénaire, elle serait franche de tout sous-entendu institutionnel et répondrait à l'interrogation démocratique fondamentale : à quel homme, à quelle équipe, à quelle majorité – à la fois très probablement présidentielle et parlementaire – confier pour cinq ans la conduite des affaires ?

La solution ainsi préconisée est à la fois élégante et ingénieuse. Il n'est pas assuré, pour reprendre les termes de Jean Massot, que la « concurrence » soit assez « vertueuse » pour aller au bout de la voie ainsi tracée.

Mais le pire n'est pas toujours sûr.

Si la cohabitation devait engendrer le quinquennat qui lui laisserait peu de chances de revivre, elle aurait enfin trouvé dans sa propre disparition sa raison posthume d'avoir été.

R É S U M É

Selon la version 1958 de notre Constitution, la cohabitation n'est pas un problème. Pour des raisons non concordantes, elle a été à l'origine identifiée au nouveau régime. Elle n'est devenue un problème qu'avec la construction par le général de Gaulle du présidentielisme majoritaire consolidé par ses successeurs. Ce problème a pourtant été esquivé par deux fois grâce à la brièveté de deux cohabitations qui ont été surtout attente et préparation de la prochaine élection présidentielle. Il prend maintenant sa pleine dimension. Les enseignements des pseudo-cohabitations ne sont guère utilisables. Il est peu croyable que, tout au long des cinq ans à venir, une crise décisive n'éclate pas et, selon son dénouement, n'aboutisse pas soit à la restauration du présidentielisme majoritaire soit à celle du pur régime parlementaire. Si, comme l'auteur, on craint que le prétendu régime parlementaire ne retourne à la IV^e République, il faut souhaiter que la restauration – au profit de la droite ou de la gauche, peu importe – du présidentielisme majoritaire s'accompagne de la correction de ses défauts. Au premier rang de ceux-ci : les risques de cohabitation. Au premier rang des remèdes : le quinquennat qui les réduirait ou même les supprimerait.