

LES TROIS COHABITATIONS

NEUF ANS SUR DIX-HUIT

25

Le jeune Français qui, fier de ses dix-huit ans, pourra voter en 2002, avait deux ans en 1986, quand a commencé la première cohabitation, neuf ans quand a commencé la deuxième ; et s'il vote en effet à la présidentielle et aux législatives de 2002, c'est que la cohabitation commencée en 1997, quand il a eu treize ans, sera allée jusqu'à son terme. Sur ses dix-huit années de vie, neuf années de cohabitation. Si l'« âge de raison » est toujours fixé à sept ans, ses aînés lui auront donné l'occasion de former sa raison politique, pendant sept années sur onze, dans une République dont les deux principaux personnages sont *à la fois partenaires et adversaires*.

Il y avait beaucoup de scénarios auxquels on pouvait penser quand, en 1969, le général de Gaulle nous a laissé sa République à continuer. Mais personne n'avait l'imagination assez fertile pour inventer celui-là.

Comment imaginer la cohabitation dans un système qui, par deux de ses données essentielles, devait l'exclure ? La vigueur de la bipolarisation droite/gauche ; et une pratique constitutionnelle très présidentialisée.

Il est vrai que la cohabitation est entrée dans notre vie politique par la petite porte.

La première cohabitation, celle qui a d'emblée fixé des règles et des limites qui sont encore aujourd'hui respectées, fut une cohabitation d'attente, un « expédient provisoire ».

Pour la droite, victorieuse aux législatives de 1986, il n'y avait, semblait-il, que deux ans à attendre avant de consommer dans la présidentielle l'effondrement du socialisme. Il parut dangereux d'échanger cette

victoire à terme contre les aléas d'un affrontement dans le style « se soumettre ou se démettre ». D'ailleurs, François Mitterrand paraissait se soumettre. Pour lui, l'attente était une chance. Il en avait d'ailleurs une longue habitude. De plus, paradoxalement, c'était aussi pour lui une façon, certes personnellement déplaisante mais politiquement plaisante, de revenir à l'affirmation de la primauté parlementaire ; et, qui mieux est, avec la complicité des gaullistes.

On connaît la suite. François Mitterrand sut exploiter le rôle de vieux sage qu'on lui avait laissé. Le patriarche-président parla le langage unanime qui exprimait, en somme, ce qu'il y a de positif dans la cohabitation. Il l'emporta. Et s'empressa, une fois élu, de mettre un terme à l'unanimité en se donnant, par une nouvelle dissolution réussie, une nouvelle et fidèle majorité.

26 On était revenu à la normalité de la V^e République, mais au bénéfice de ceux qui avaient été pendant vingt-trois ans ses constants adversaires.

Cette leçon aurait pu, en 1993, éviter de recommencer. La situation était tout à fait la même. Après cinq ans de mandat présidentiel et législatif cohérent, le socialisme mordait la poussière sur l'arène des législatives. Que faire des deux ans qui restaient au président ? Allait-on cette fois le pousser dehors ? Mais sa mauvaise santé déjà transparente donna des arguments au laisser-faire. François Mitterrand ne pouvait plus jouer à la majorité le tour de 1988 : il ne se représenterait pas. Et puis, combattre un vieillard malade, c'est inélégant, donc dangereux. Enfin, il y avait le précédent : pourquoi refuser en 1993 un arrangement qu'on avait en 1986 non seulement accepté mais sollicité ? Si l'on invoquait maintenant l'esprit de la Constitution, comment expliquer qu'on l'ait méconnu hier ?

Ainsi, par deux fois, les héritiers naturels de la V^e République attendirent de l'événement une victoire politique, sans oser monter au créneau pour défendre la Constitution.

La troisième fois, sauf coup d'éclat ou coup de tabac que rien ne laisse présager, est partie pour durer cinq années : le président de la République l'a crânement confirmé le 14 juillet 1999.

Et pourquoi ne durerait-elle pas même au-delà ? Amusons-nous un peu : Jacques Chirac se représente en 2002, sans adversaire socialiste ; Lionel Jospin gagne triomphalement les législatives. A chacun son palais, à chacun son pôle de l'exécutif...

LES APPARENCES ET LA RÉALITÉ

Une caractéristique commune à ces trois cohabitations est qu'elles ont préservé, dans l'ensemble, ce qu'on pourrait appeler la prérogative présidentielle dans les domaines de la politique extérieure et de la défense.

Les Français, mais aussi nos partenaires – ce qui en l'occurrence n'est pas le moins important –, ont pris l'habitude de voir le président accompagné du Premier ministre dans toutes les grandes rencontres internationales ou européennes. Ils ont vu le président exprimer devant les micros le point de vue de la France, commenter les résultats du point de vue de la France, comme si le gouvernement était le sien.

Quant à la défense, le rôle présidentiel paraît clairement assis sur la fonction traditionnelle de « chef des armées » et sur la caractéristique unipersonnelle de la frappe nucléaire. Nul n'a oublié que François Mitterrand avait osé dire : « La dissuasion, c'est moi. »

27

Cette prérogative présidentielle a cependant ses limites. Il n'y a pas de « domaine réservé du président », selon l'expression fort peu constitutionnelle lancée par Chaban-Delmas dans un congrès de militants ; en tout cas, pas au sens où on l'entendait du temps du général de Gaulle. Il y a compétence partagée entre les deux faces de l'exécutif, et prééminence d'honneurs, priorité d'expression, pour le président de la République.

Mais que survienne, sur la politique à suivre, une discordance de fond, et la merveille d'harmonie s'effondrerait d'un coup, comme un édifice mangé par les termites. Jusqu'ici, le cas ne s'est pas présenté. Pourtant on voit très bien que – sur des sujets comme la suppression du service national, l'intervention au Kosovo ou la réforme des institutions européennes – la divergence aurait pu ou pourrait se faire.

Que se passerait-il alors ? L'article 20 serait, sans nul doute, brandi par le Premier ministre pour revendiquer son droit de « déterminer la politique de la nation ». La « lecture parlementaire » de la Constitution s'imposerait. Sauf, pour le président, à faire le peuple juge du différend : par une dissolution, mieux fondée que la dernière, ou une démission, suivie ou non d'une nouvelle candidature.

Naturellement, dans le domaine de la politique intérieure, l'article 20 s'applique déjà dans toute sa rigueur, sans autre revendication présidentielle que celle du commentaire : c'est, non plus la *prérogative*, mais la *postrogative*... Avec ce qu'elle comporte d'un peu dérisoire. Le

régime n'est présidentiel qu'en apparence, gouvernemental et parlementaire en réalité. Sa légitimité repose sur le seul scrutin législatif.

On pourrait même soutenir que le président de la III^e ou de la IV^e République avait une marge de choix plus grande que celle du président cohabitant. Vincent Auriol, et René Coty, comme leurs prédécesseurs, pouvaient et savaient, par le choix de l'homme chargé de former un gouvernement, faire apparaître des configurations diverses, révéler des incompatibilités, faciliter des rapprochements. Dans l'univers flou de la multiplicité partisane, ils jouaient un rôle essentiel pour que la machine du microcosme parlementaire ne s'enraye pas.

28 En revanche les présidents Mitterrand et Chirac ont agi comme s'ils n'avaient pas plus de pouvoir qu'un roi de Suède : ils ont choisi pour Premier ministre le chef du parti arrivé en tête ; pis encore, l'homme que ce parti leur désignait. La cohabitation commence par un acte de renonciation à la liberté de choix. C'est cette renonciation – tacite, certes, pour ménager les apparences – qui fonde la possibilité de la cohabitation en créant un minimum vital de confiance. Dans la cohabitation, le président n'a pas la liberté de « pressentir » puis de désigner le chef de l'exécutif, après avoir perdu la liberté d'être lui-même ce chef. C'est la majorité nouvelle qui impose ce chef au président.

Il faut bien le dire : la cohabitation devenue habituelle est une véritable perversion de la Constitution gaullienne. Elle perturbe le fonctionnement bipolaire, en unissant au seul niveau de l'exécutif des contraires qui, à tous les autres niveaux de la vie politique, s'excluent et se combattent l'un l'autre. Elle fait du président l'otage du gouvernement. Pour l'essentiel, le gouvernement est libre. Pour l'essentiel, le président n'est pas libre.

LA COHABITATION SELON DE GAULLE

Pour de Gaulle, la véritable cohabitation, comme problème à traiter, c'était la cohabitation entre le président et une majorité parlementaire hostile, non entre le président et le gouvernement.

Face à la plupart des questions d'aujourd'hui, nous ne savons pas ce que de Gaulle ferait, et rien n'est plus ridicule que de le faire parler préemptoirement à leur sujet, à trente ou quarante ans de distance. Mais, sur ce point-là, il en va tout autrement. En 1966, devant la tournure que prenait la campagne pour les élections législatives de mars 1967, qualifiées par l'opposition de « troisième tour de l'élection présidentielle », de Gaulle s'est préparé mentalement à une défaite éventuelle

de sa majorité. Il s'est bien gardé de s'exprimer publiquement là-dessus. Mais il a fait à quelques proches la confidence de sa démarche « au cas où ». J'en ai gardé la trace très précise, aussitôt retranscrite¹.

Deux cas de figure pouvaient se présenter.

Si l'opposition bénéficiait d'un raz de marée qui prenait l'allure d'un « désaveu du président », celui-ci « n'aurait plus qu'à s'en aller ».

Mais si la majorité perdait la majorité « de dix, vingt ou même cinquante sièges », il ne démissionnerait pas. Président élu des Français il est, président il reste. La défaite d'une poignée d'hommes à peu de voix près dans leurs circonscriptions ne constitue pas un désaveu personnel.

Il nommerait un Premier ministre et un gouvernement qui ne seraient ni l'expression de l'ancienne majorité, ni celle de l'ancienne opposition. Il n'installerait pas un gouvernement de provocation, mais un gouvernement qui l'exprime, lui président, comme garant des intérêts supérieurs de la nation. Ce serait un gouvernement de gestionnaires, de hauts fonctionnaires, de personnalités reconnues pour leur compétence dans leur domaine, bref, d'hommes de la société civile (comme on ne disait pas alors). Il en avait d'ailleurs l'habitude : c'est ainsi qu'il a nommé dans ses gouvernements des diplomates chevronnés (Couve et Joxe), des gouverneurs généraux des colonies (Cornu-Gentille et Messmer), le préfet de la Seine (Pelletier), des conseillers d'État incontestables (Chenot, Chatenet), le gouverneur de la Banque de France (Baumgartner) et même un banquier (Pompidou), qui n'étaient ni élus, ni membres d'un parti.

Ç'aurait été à l'Assemblée élue de se déterminer par rapport à ce gouvernement de « grands commis ». Si elle devait le censurer, elle serait immédiatement dissoute. Le Général pensait que cette perspective était de nature à calmer les intentions belliqueuses. Naturellement, si la censure était toutefois prononcée, et si de nouvelles élections législatives confirmaient les premières (et si, en plus, à cause de la dissolution, elles prenaient la signification d'un désaveu personnel), il devrait alors se démettre.

Mais ce scénario ne lui paraissait pas le plus probable. Il envisageait de gouverner dans une situation qui se rapprocherait du régime américain : une cohabitation entre l'exécutif, quant à lui intact et uni, et un Parlement hostile mais circonspect. « Cette Constitution est faite pour gouverner sans majorité », disait-il.

1. Cette conversation, de septembre 1966, sera relatée intégralement dans le tome III de *C'était de Gaulle* (à paraître).

Il ne concevait même pas l'idée d'une cohabitation au sein de l'exécutif. Mais une cohabitation entre un gouvernement solidaire du président et un Parlement hostile n'était, en somme, qu'un des cas de figure du fonctionnement parlementaire normal.

LA LÉGITIMITÉ DU GOUVERNEMENT

Au fond, l'analyse de la différence entre la cohabitation telle que nous la vivons et celle qu'imaginait le général de Gaulle nous renvoie à la question de la légitimité du Premier ministre et du gouvernement.

30 Pour de Gaulle, la légitimité du Premier ministre est essentiellement celle que lui délègue le président, élu des Français, qui le nomme et dont « il procède » ; elle est, accessoirement, celle que lui concède le Parlement en approuvant ou en ne censurant pas le gouvernement. Il y a une légitimation active, créatrice – celle conférée par le président. Il y a une légitimation passive, qui est le *nihil obstat* de l'Assemblée nationale. De ce point de vue, la non-censure et l'approbation d'une déclaration gouvernementale sont équivalents. Le fait que le mot d'« investiture » ait été banni de la Constitution est significatif. L'Assemblée n'investit pas le Premier ministre, déjà pleinement Premier ministre et chef d'un gouvernement constitué et effectif. Elle approuve sa politique, ou s'abstient de la désapprouver en le censurant. C'est de l'ordre de l'assentiment, du consentement. Consentement équivalent, qu'il dise *oui* ou qu'il ne dise pas *non*.

C'est d'ailleurs pour cette raison que de Gaulle a caressé l'idée, et guetté l'occasion, d'une réforme constitutionnelle qui, après « Le président nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions », aurait supprimé le petit membre de phrase : « sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ».

Les trois cohabitations que nous avons connues mettent radicalement en cause cette philosophie initiale, et à mes yeux capitale, de la Constitution.

François Mitterrand en nommant Chirac ou Balladur, Jacques Chirac en nommant Jospin, n'ont pas imaginé faire d'eux leur délégué. Ils ont anticipé sur une légitimation parlementaire. Ils sont passés de la légitimité déléguée à la légitimité transférée.

Ils ont cru préserver ainsi leur propre légitimité. Comme si elle pouvait être isolée du fonctionnement politique général. Mais, en réalité, à la longue, leur légitimité risque fort de se dissoudre par manque d'usage. Qu'est-ce que la légitimité d'un élu, sinon de faire ce pour quoi il a été

élu ? Et pour quoi un président de la République est-il élu, si ce n'est pour diriger le pays ? Telle était, en tout cas, la pensée profonde du fondateur de la V^e République.

R É S U M É

La cohabitation, née de circonstances provisoires, tend à devenir un système habituel. Avant les élections législatives de mars 1967, de Gaulle avait envisagé une défaite de sa majorité aux législatives. Il confiait alors à l'auteur qu'il constituerait un gouvernement de gestionnaires, de hauts fonctionnaires, de personnes qualifiées, à l'égard duquel l'Assemblée aurait à se déterminer. En cas de censure, il dissoudrait et mettrait dans une nouvelle élection son propre mandat en jeu. Il acceptait une cohabitation à l'américaine entre un exécutif et un Parlement d'orientations différentes. Il ne concevait même pas une cohabitation au sein de l'exécutif.