EDGAR FAURE

# *L'alternance ou la noix creuse*

Il existe une sorte de consensus révérenciel à l'égard du thème de l'alternance. On s'interroge peu sur sa signification, qui paraît d'une évidence limpide, et on redoute le tabou qui l'accompagne. Ainsi voit-on s'établir, du moins dans l'apparence, une concordance de vues entre le *Programme commun* — catéchisme de la gauche — et *Démocratie française* — évangile de Valéry Giscard d'Estaing.

Nous lisons dans le premier document : « L'organisation régulière d'élections au suffrage universel direct et secret permet au peuple d'exprimer son jugement sur l'activité des élus et sur la gestion gouvernementale. Les partis de la majorité comme ceux de l'opposition respecteront le verdict exprimé par le suffrage universel. Si la confiance du pays était refusée aux partis majoritaires, ceux-ci renonceraient au pouvoir pour reprendre la lutte dans l'opposition. »

Procédant avec plus d'enthousiasme, mais avec moins de précision, Valéry Giscard d'Estaing écrit de son côté : « Rien n'est plus simple que de savoir si un régime politique est démocratique ou non, du moins dans les pays industrialisés, car les pays en développement posent d'autres problèmes. Il est inutile de se référer aux affirmations de ses dirigeants. Ce régime admet-il l'existence d'une opposition effective, disposant vraiment de la possibilité de devenir à son tour la majorité ? Il est réellement démocratique et populaire. La refuse-t-il ? Dans ce cas, quelles que soient les justifications avancées, il n'est ni populaire, ni démocratique. »

On peut sans doute relever que le manifeste socialo-communiste se réfère expressément aux notions de majorité et d'opposition *parlementaires* (l'activité des « élus »), alors que le discours du Président de la République néglige cette précision ; il est cependant difficile de croire que Valéry Giscard d'Estaing ait seulement entendu

se référer à une opposition « présidentielle » qui ne se manifesterait que lors de l'élection du chef de l'Etat : il va de soi que le choix d'un Président de la République peut donner lieu, non seulement à un changement de personne, mais, par ce médium, à une variation dans la ligne politique. Si l'auteur n'avait eu dans l'esprit que cette seule circonstance, on comprendrait difficilement qu'il fît de cette lapalissade la pierre de touche de la sincérité démocratique et de la légitimité populaire.

Si l'on se place au point de vue du droit, il paraît difficile de contester cette conception dominante, encore suggère-t-elle un certain effort de réflexion.

Si l'opposition gagne les élections, elle doit, par hypothèse, devenir majorité ; et l'ancienne majorité, devenue minoritaire, doit s'incliner démocratiquement. Cette règle s'impose, par définition, dans un régime qui reconnaît les règles de la majorité simple. Cette règle elle-même suppose un accord préalable, lequel peut comporter des distinctions et des limites. Ainsi, le jeu de la majorité simple n'est-il pas suffisant pour permettre de transgresser, ou de modifier, la Constitution. Il faut, à tout le moins, recourir ici à une procédure particulière. Une question plus difficile peut se poser : la minorité doit-elle s'incliner devant la majorité lorsque celle-ci met en cause l'ensemble du régime dont la règle majoritaire est un élément ? Doit-on s'incliner *démocratiquement* devant la victoire *démocratiquement formelle* d'une majorité qui se propose ouvertement de supprimer la démocratie ? Il n'est pas inconcevable qu'un parti fasciste, ou un parti de l'étranger, obtienne une majorité électorale. Quel est, dans ce cas, le devoir des démocrates ou des patriotes devenus *minoritaires* ? Je me hâte de dire qu'en soulevant cette hypothèse je ne vise point la situation qui résulterait d'une victoire, en 1978 par exemple, de l'opposition actuelle. Mais il m'a paru nécessaire de souligner que l'alternance ne peut être conçue qu'à l'intérieur d'un ensemble qui accepte les dispositions générales de la démocratie.

La question de droit peut donc, en dehors de cas tout à fait insolites, se poser et se résoudre simplement. Il s'agit, en somme, d'une tautologie. Etant donné que nous définissons comme régime démocratique un régime qui comporte des élections selon les règles de la majorité, s'il se trouve qu'une tendance politique conquiert une majorité qui lui faisait alors défaut, elle peut dès lors disposer des droits qui sont assignés à cette majorité. Si on les lui dénie, c'est que l'on ne se trouve pas en présence d'un régime démocratique...

En revanche, la question de savoir quels sont les droits qui s'attachent à la conquête de la majorité demeure entière. A tout le moins dans notre régime qui comporte l'existence de deux majorités électorales : la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. A quoi l'on répond tout naturellement qu'il suffit de consulter les textes constitutionnels qui déterminent le partage des compétences. A quoi l'on réplique que justement, dans notre cas, cela ne suffit pas, étant donné les incomplétudes et les contradictions de ces textes, et les discussions que peut soulever l'appendice coutumier par lequel la pratique des quinze dernières années a prolongé ou dénaturé des textes déjà litigieux par eux-mêmes.

A ce point, il faut bien constater que le problème, qui paraissait clair, s'obscurcit, et que le consentement, qui paraissait acquis, se dissout. Qu'est-ce que cette alternance dont on vénère le principe mais dont on ignore la coutume ? Qu'est-ce que ce transfert dont le mécanisme s'impose et dont l'objet se dérobe ?

Essayons de confronter ici les deux thèses, puisque, sur ce terrain, leur coïncidence n'est plus assurée (encore que pratiquement elle débouchera sur les mêmes résultats).

1° *Selon le Programme commun, l'alternance n'est pas réellement l'alternance et le régime n'est plus le régime.* — Là encore, il faut aller au-delà de la première impression. Celle-ci nous porterait à croire que la thèse de l'opposition présente véritablement l'alternance, car elle a l'avantage d'être précise et concrète. La nouvelle majorité assurera la direction des affaires publiques. Le programme commun a prévu, à cet effet, la formation d'un gouvernement de législature. Dès lors, le Président de la République se trouve pratiquement privé du droit de choisir le chef du gouvernement, et en tout cas, à supposer qu'il puisse exister quelque accommodement sur ce point — qui concernerait surtout les formes — il est, bien évidemment, dépouillé de la faculté de le « remercier ». Tout cela est parfaitement clair, mais va au-delà de la conception d'*alternance*, puisque la nouvelle majorité se trouvera investie de plus de droits que n'en avait la majorité ancienne.

Sans doute, on peut contester que la Constitution implique le contrôle total de l'Exécutif par le Président, et notamment le droit de révocation, mais jusqu'ici cette interprétation a prévalu dans la pratique. La majorité parlementaire a accepté, fût-ce à tort, une forte limitation de ses droits. L'alternance ira donc au-delà du transfert ; elle comporte une double novation : d'une part à travers l'amplifi-

cation et l'accroissement des pouvoirs transférés, d'autre part à travers l'éclatement inévitable du cadre institutionnel lui-même. Elle entraîne, en fait, la disparition de la Ve République, car si l'Assemblée peut maintenir un gouvernement dont le Président ne veut plus, le chef du gouvernement sera naturellement porté à étendre ses attributions à ce qu'on appelle le domaine réservé, dès l'instant surtout que, par hypothèse, il n'appartient pas à la même tendance politique que le Président.

2° *Selon la conception giscardienne l'alternance est une notion insaisissable et une noix creuse.* — Le Président de la République, dédaignant le terre à terre du catéchisme socialo-communiste, nous a élevés vers la métaphysique, mais nous y trouvons la brume. L'élan de certitude débouche sur le constat d'indécision.

Le thème exposé dans *Démocratie française* reconnaît seulement le droit à la nouvelle majorité (ex-opposition) d'exercer les pouvoirs qui appartenaient à la précédente (présidentielle) et cette conception apparaît parfaitement logique et équitable. Mais elle est vide. Elle ne peut résister à cette considération élémentaire que des adversaires ne peuvent se contenter d'une « portion congrue » qui paraît aux amis eux-mêmes comme très chétive.

Dans la pratique parlementaire de la Ve République les députés sont essentiellement des agents recruteurs, des barnums électoraux, des médiateurs populaires, et, dans la meilleure hypothèse, des assistants socio-économiques de circonscription. On les réunit à Paris pour leur permettre d'écouter des déclarations d'investiture qu'on ne leur demande plus d'approuver, de voter des budgets dont ils commentent à perte de temps les innombrables lignes sans en pouvoir modifier une seule ; enfin de donner force légale aux projets déposés par le gouvernement, sauf à les modifier sur des points de détails dans la limite de ce que celui-ci veut bien tolérer (on va souvent jusqu'à leur souffler avec bienveillance les affaires sur lesquelles un peu d'insurrection de leur part serait favorablement accueillie). Sans doute, cette sujétion n'est pas seulement, ni directement, l'effet de la coutume constitutionnelle qui place le gouvernement dans la dépendance absolue du Président. Elle tient à une situation de fait, qui fait dépendre les députés de la majorité de l'appui qu'ils reçoivent des Pouvoirs publics pour les affaires de leur circonscription, et notamment — ce qui est tout à fait honorable — pour faire avancer les équipements collectifs. Mais, en réalité, ces différents aspects sont complémentaires. C'est parce que les députés sont les perpétuels

obligés du gouvernement qu'ils ne peuvent pas s'opposer à l'exercice du droit de révocation, même quand ils ont récemment et avec éclat proclamé leur confiance au Premier ministre sortant ou plutôt « sorti » (cas de M. Chaban-Delmas). Pas davantage ne peuvent-ils rejeter, si l'Exécutif s'opiniâtre, un projet de loi qui leur apparaît inopportun, voire détestable (ainsi la loi sur les plus-values). Il n'est même pas besoin d'utiliser l'arsenal de l'engagement des responsabilités pour obtenir, c'est-à-dire pour forcer, leur consentement.

On peut sans doute concevoir que les députés puissent parvenir à affirmer davantage leur indépendance dans le domaine propre de leur compétence législative. C'est à quoi certains d'entre nous s'emploient, et c'est pourquoi je m'attache à préconiser la présence réelle des votants (règle constitutionnelle non appliquée). Dès lors la logique ne conduit-elle pas à prévoir que, par le jeu de l'alternance, une nouvelle majorité obtiendrait plus aisément, sans briser le cadre juridique, une relative libération ?

Comment espérer cependant que cette libération soit seulement relative ? Comment s'arrêterait-on en chemin ? Les députés de la nouvelle majorité n'admettront pas que le Président puisse révoquer le Premier ministre, mais ils ne reconnaîtront pas davantage qu'il puisse réellement le choisir. L'objectif avéré des opposants est de revenir à un régime parlementaire reposant sur le contrat de législature, et dans lequel disparaîtrait le pouvoir singulier que la V^e^ accorde au Président de la République. Celui-ci serait donc obligé de se cantonner dans un rôle assez comparable à celui que tenait le Président de la IV^e^.

Peut-on concevoir une sorte de *gentleman's agreement* entre un Premier ministre de la nouvelle majorité et un Président (qui par hypothèse procède de l'ancienne) ? Certainement pas, même dans le domaine dit « réservé » de la politique extérieure. Le nouveau Premier ministre ne laissera pas le Président de la République engager la France dans les conférences internationales, dont les autres participants sont tous des chefs de gouvernement, même le Président américain, puisqu'il n'a pas de Premier ministre.

Pour en terminer sur ce point, un certain rehaussement de la fonction parlementaire, un meilleur équilibre des pouvoirs — sans changement de régime — peuvent être plus aisément recherchés *sans* alternance que par l'alternance.

Tout nous ramène donc à la même conclusion : ***l'alternance n'est pas compatible avec le régime de la V^e^ République.***

Nous nous sommes posé la question de savoir si cette situation ne pouvait être corrigée par la réforme — très simple — que nous avons préconisée depuis des années : l'alignement de la durée du mandat présidentiel sur celle de la législature. Ce résultat serait en effet théoriquement atteint, surtout dans le cas où le nouveau Président serait issu de la nouvelle majorité. Mais, en fait, la nouvelle majorité étant, par hypothèse, celle du programme commun annulerait le pouvoir proprement présidentiel, puisque tel est justement son objectif déclaré. Plus délicate est l'hypothèse où la coïncidence des mandats aboutirait à l'élection d'un Président et d'un Parlement affiliés à des tendances opposées. Nous persistons à penser que, même dans ce cas, la coexistence ne pourrait être durable et appellerait à une épreuve de force aboutissant, par des élections nouvelles, à la coïncidence des majorités, donc, soit au maintien de la V^e^ (sans réelle possibilité d'alternance), soit au retour à un régime proprement parlementaire. Au demeurant ces questions sont aujourd'hui théoriques, puisque les mandats sont de durée différente (et même si la réforme Pompidou venait à être adoptée, les dates d'élection ne concorderaient pas).

Cette analyse, qui se place dans une optique principalement juridique, aboutit donc à montrer que l'alternance est un théorème sans contenu, une noix creuse. Elle se ramène à une donnée évidente et qui n'exige pas de terminologie spéciale, à savoir que *les Français, s'ils le désirent, ont le droit de mettre fin au régime de la V^e^ République*, soit par une modification formelle de la Constitution, soit tout simplement en élisant une majorité parlementaire qui ne respecte pas le *présidentialisme* de la V^e^.

Nous pouvons maintenant abandonner le terrain du droit, où nous n'avons plus rien à apprendre, pour nous transporter dans un champ plus vaste, en tout cas moins bien balisé. Les apologistes de l'alternance ne limitent pas leur vue à la règle juridique selon laquelle le peuple a le droit d'imposer une majorité nouvelle, fût-ce au risque ou au prix d'un changement de régime. Dire qu'on ne peut à la fois consulter les électeurs et refuser de tenir compte de leur décision, c'est moins professer un credo que souligner une vérité première. Nous sommes malheureusement dans un univers où il n'est jamais inutile de répéter une platitude, mais, au-delà de celle-ci, on considère le plus souvent l'alternance comme étant non seulement permise, mais souhaitable, non seulement comme un droit, mais un mode d'existence, non seulement une éventualité mais une optimalité.

Là encore, les choses n'apparaissent pas si simples quand on passe de la pétition de principe à l'effort de la démonstration.

La fascination de l'alternance est due à l'exemple des régimes anglo-saxons, où elle fonctionne avec aisance et comme ces régimes sont de bonnes démocraties, on est tenté de penser que cela explique ceci, ou peut-être que ceci explique cela. On ne saurait cependant séparer le succès de l'alternance de deux circonstances particulières, lesquelles ne sont pas nécessairement coextensives à la notion de démocratie.

D'une part, il s'agit de pays où la vie politique est traditionnellement bipolarisée. La « structure » des deux grands partis est de nature à faciliter le « système » de l'alternance. En second lieu, il n'existe point de conflit entre ces partis sur le cadre du régime. L'alternance fonctionne donc entre deux positions internes par rapport aux institutions, non pas entre une position interne et une position externe.

On observe les mêmes données dans une démocratie de date plus récente, la République fédérale allemande.

Si nous considérons maintenant la situation de la France, il apparaît que le rôle historique de l'alternance est moins fréquent et moins décisif que dans les pays précités. Pendant une longue période, la France n'a connu d'alternance (au sens général du mot) que révolutionnaire : ce n'est donc pas le phénomène qui fait l'objet de notre étude. L'alternance démocratique n'apparaît qu'en 1876 à l'occasion du conflit entre le Parlement et la présidence de la République, encore doit-elle surmonter une dissolution. Entre 1876 et 1914, il n'y a pas de renversement de majorité. L'alternance reparaît en 1924 avec la victoire du Cartel des gauches, en 1936 avec celle du Front populaire. Deux traits à souligner : dans l'un et l'autre cas la substitution de la majorité s'effectue dans le cadre du régime et sans mise en cause de celui-ci. Dans l'un et l'autre cas ses effets ne sont pas durables : il s'agit moins d'un renversement durable que d'une interruption temporaire, une ou deux années sabbatiques pour la gestion que les électeurs avaient apparemment désavouée. Ce n'est pas l'alternance, c'est la césure.

Sous la IV^e^ République, on remarque de fréquents changements de ministères, et des fluctuations majoritaires dont nous reparlerons, mais un seul cas d'alternance : l'arrivée au pouvoir du Front républicain après la dissolution et les élections de janvier 1956. Comme sous la III^e^, le régime n'est pas mis en cause, et le changement n'est pas durable. Enfin les événements de mai 1968 ne peuvent d'évidence être tenus pour un phénomène d'alternance : il s'agit

d'un stress de nature révolutionnaire quoique exempt de tragédie.

Sous la Ve République on ne relève jusqu'ici aucun cas d'alternance ; et les deux premiers Présidents de la République avaient même laissé apparaître une réaction d'anaphylaxie à cette hypothèse. M. Valéry Giscard d'Estaing semble, au contraire, mais cela résulte de déclarations récentes, disposé à s'en accommoder, et l'on suggère ici et là qu'il l'appelle de ses vœux.

Ces faits étant susceptibles d'interprétations variées, nous croyons pouvoir en déduire que l'*alternance* n'est pas le modèle typique de la démocratie selon le génie français.

Elle nous apparaît plutôt comme séquelle du passé que comme gage d'avenir. Plutôt la survivance affaiblie et sporadique de la mutation révolutionnaire que l'amorce d'une rotation institutionnalisée.

Or, la démocratie française a sécrété, et de longue date, son propre modèle, qui répond aux deux effets que l'on attend de l'alternance, à savoir : tenir compte des aspirations de l'électorat, éviter la sclérose, le vieillissement, l'entropie. Ce modèle consiste dans la combinaison de deux mécanismes que nous qualifierons (provisoirement) par les termes suivants : l'*inflexion spontanée* et la *géométrie variable.*

L'inflexion spontanée permet à la tendance dominante (qui n'est pas nécessairement majoritaire, ni même majoritaire dans la majorité) de s'adapter aux circonstances et aussi aux variations de l'électorat. La conduite gouvernementale est généralement assurée par un parti qui, du fait de ses positions médianes sur l'échiquier électoral, du fait aussi d'une sorte d'élasticité qui lui est propre, se trouve particulièrement adapté à l'inflexion. Ce fut le cas du Parti radical sous la IIIe et sous la IVe République ; s'il a laissé à diverses reprises la direction politique à d'autres tendances, ce ne fut jamais que pour une période assez courte, et, même dans ce cas, il lui est arrivé d'être associé à la succession ou de lui insuffler sa propre inspiration...

On peut considérer que cette dominante radicale s'est poursuivie sous la Ve République, car le général de Gaulle, en dépit de l'apparence, possédait une adaptabilité politique personnelle de type radical, et d'autre part les rassemblements qui le soutenaient comportaient eux-mêmes une forte imprégnation radicale. Michel Debré, Jacques Chaban-Delmas étaient issus du Parti radical, Pompidou et Chirac, à défaut d'en avoir détenu la carte, en représentent typiquement l'esprit.

D'autre part, l'inflexion se combine, chaque fois que cela est nécessaire, avec un nouveau jeu d'alliances et de coalitions.

La méthode inflexion-géométrie a permis à la démocratie de type français de boire un certain nombre d'obstacles et d'obtenir des résultats qui, dans un autre pays, auraient normalement exigé une alternance par substitution totale de majorité. Ainsi l'expérience Mendès France en 1954 (avec géométrie variable par le soutien de la gauche), l'expérience inverse Guy Mollet (soutien de la droite), l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle (soutien très étendu), l'absorption de la crise de 1968 par le général de Gaulle (tout seul), l'expérience Pompidou (adjonction d'une aile centriste), la direction Giscard d'Estaing (adjonction d'une seconde aile centriste).

Rien ne démontre que le modèle français de géométrie variable soit inférieur au modèle anglo-saxon d'alternance, à ceci près qu'il déconcerte parfois l'opinion et qu'il peut la désappointer, parce qu'elle trouve dans des renversements moins discrets une sorte de satisfaction de l'esprit et de soulagement des nerfs.

Le modèle de l'alternance est particulièrement adapté à la période de l'économie prékeynésienne : l'expansion est encore faible, on ne peut contenter d'un seul coup les aspirations ; deux conceptions antagonistes s'opposent, celle d'un conservatisme à peu près négatif et celle d'un progressisme imprudent, on ne peut donc avancer que par secousses, avec intervalles de pause. Une expansion plus contenue, la disposition de moyens scientifiques de mesure et de gestion, un consensus général sur le progrès social optimum, considéré non seulement comme idéalement souhaitable mais comme instrument technique de relance, devraient normalement favoriser le modèle de l'inflexion et de la géométrie variable.

Nous sommes cependant aujourd'hui en présence d'une situation qui peut se prêter à un *stress* d'alternance. En effet, le parti dominant ne dispose plus de réserves où il pourrait puiser de nouveaux alliés (les centres ont été absorbés et les radicaux de gauche paraissent amarrés au programme commun, c'est seulement de ce côté qu'il pourrait y avoir du jeu). D'autre part cette direction n'est plus, depuis septembre 1976, marquée par l'inspiration radicale que M. Chirac représentait au poste de Premier ministre depuis la mort de Georges Pompidou, qui l'avait incarnée à la tête de l'Etat. La différence de *style* de gestion est d'ailleurs très sensible depuis cette date (ainsi l'engagement de la responsabilité du gouvernement dans l'affaire de la mairie de Paris est-elle une procédure typiquement incompatible avec un mode de gestion imprégné de tradition radicale).

Si l'alternance joue en 1978, sera-t-elle appelée à des effets plus durables que ce ne fut jusqu'ici le cas dans notre histoire ? La cohabitation socialiste-communiste au gouvernement sera-t-elle durable ou sera-t-elle longtemps tolérée ? Le régime, contre la logique, y survivra-t-il ? La noix creuse peut nous réserver des surprises.