JACQUES FOURNIER

Politique gouvernementale : les trois leviers du Président

DE L'INTÉGRATION A LA COEXISTENCE

On peut distinguer deux grandes rubriques dans les attributions constitutionnelles du Président de la République :

— La première trouve sa base dans l'article 5 de la Constitution qui fait de lui le gardien du fonctionnement régulier des institutions et le garant de l'indépendance nationale. Elle recouvre son rôle d'arbitre au-dessus des pouvoirs et de responsable de la continuité de l'Etat. Dans cette rubrique doivent être situées les dispositions concernant par exemple le référendum, le droit de dissolution, les pouvoirs cxceptionnels de l'article 16, les relations avec les institutions judiciaires et avec le Conseil constitutionnel.

— La seconde concerne son intervention dans la direction de la politique gouvernementale. Là, la disposition principale est celle de l'article 20 qui confie au Gouvernement le soin de déterminer et conduire la politique de la nation. Mais le Président de la République intervient lui aussi dans le fonctionnement quotidien du pouvoir exécutif. Il est partie prenante de l'exercice de ce pouvoir et ceci trouve son application dans plusieurs autres dispositions constitutionnelles, en particulier celles de l'article 9 (Président du Conseil des ministres), de l'article 10 (Promulgation des lois) et, nous allons y revenir, de l'article 13.

Seul, ce second aspect des attributions présidentielles sera examiné ici. Il s'agit de voir comment le Président de la République intervient dans la conduite de la politique du pays. A cet égard il

est évident que, les textes constitutionnels étant restés les mêmes, le changement de l'environnement politique qui s'est produit en mars 1986 a entraîné une modification de la pratique. On peut la résumer en disant que l'on passe d'une pratique d'intégration à une pratique de coexistence au sein du pouvoir exécutif.

La pratique d'intégration se caractérisait par le partage des rôles entre le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement au sein d'un exécutif dont le Président de la République était le chef incontesté. Certes, il a pu y avoir dans le passé, à un moment ou à un autre, des difficultés entre le chef de l'Etat et son Premier ministre, par exemple entre Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas ou entre Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac. Certes, le degré d'intervention du chef de l'Etat dans la marche des affaires a varié et, sous l'actuel septennat, il a sans doute décru entre 1981 et 1986. Il n'en reste pas moins que la suprématie du Président de la République au sein du pouvoir exécutif n'était pas contestée et qu'il lui était loisible, dans le cadre de cette pratique, d'évoquer tous sujets pour imposer sa décision.

La pratique de coexistence dans laquelle nous vivons maintenant est tout à fait différente. Chacune des composantes du pouvoir exécutif tire des dispositions de la constitution un certain nombre d'attributions. Sur la base de ces attributions le Président de la République et le Premier ministre adoptent des positions parfois divergentes et développent des stratégies manifestement différentes. Chacun affirme une existence autonome et ce devient un jeu de la classe politique et du monde médiatique que d'essayer de deviner où risque de conduire cette confrontation.

L'intelligence du Président de la République, dans ce contexte, est d'avoir laissé jouer pleinement l'article 20 de la Constitution. Il s'en explique dans l'interview qu'il a donnée au *Point* le 10 novembre 1986 : « Si le Premier ministre n'y avait pas songé, je lui aurais rappelé l'existence de l'article 20. Je ne suis et ne veux être responsable que des actes dont je prends l'initiative ou que j'approuve. Pour le reste comme tout citoyen, j'applique la loi que vote le Parlement. »

Au Gouvernement, donc, de concevoir et d'appliquer la politique gouvernementale. Mais la Constitution l'oblige à cet effet de faire appel au Président de la République. Celui-ci doit intervenir dans divers circuits de décisions, il a des responsabilités particulières dans certains domaines de la politique gouvernementale. Ce sont là autant de points d'appuis qu'il va utiliser pour continuer à affirmer sa présence. Quels sont ces points d'appui ? On peut en dénombrer

trois : la présidence du conseil des ministres ; l'article 13 de la Constitution ; les attributions particulières du Président en matière de défense et de diplomatie.

LA CAISSE DE RÉSONANCE DU CONSEIL DES MINISTRES

On a pu dire du conseil des ministres que c'était une « institution seconde » (1). Cette affirmation est exacte dans la mesure où, juridiquement, les délibérations du conseil des ministres ne constituent pas des décisions (2). Les décisions qui sont préparées en conseil des ministres ne sont juridiquement consacrées que par des actes ultérieurs qui émanent soit du Président de la République (par exemple la signature d'une ordonnance), soit du Premier ministre (par exemple le décret par lequel un projet de loi est déposé sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée). Pour autant le conseil des ministres n'en joue pas moins un rôle très important dans le fonctionnement des institutions puisque la plupart des décisions politiquement importantes doivent y être présentées, en particulier les projets de lois et les projets d'ordonnances. De même, il doit y avoir délibération au conseil des ministres avant toute utilisation de l'article 49.3 et tout engagement de responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique gouvernementale. Or, par rapport à ce conseil des ministres, le Président de la République dispose de deux pouvoirs importants : il en fixe l'ordre du jour et il le préside.

L'ordre du jour est proposé par le Gouvernement mais il est arrêté par le Président et il est hors de doute que celui-ci pourrait s'il le voulait refuser d'inscrire un point à l'ordre du jour. Cela résulte clairement des dispositions de l'article 21 dernier alinéa de la Constitution qui ne permet au Premier ministre de suppléer le Président de la République qu' « en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ». C'est donc bien le Président qui fixe l'ordre du jour. Il aurait par conséquent le pouvoir de ne pas suivre les propositions du Gouvernement. Il n'a pas jusqu'ici utilisé ce

(1) Plouvin, Le conseil des ministres, une institution seconde, *Revue administrative*, 1980, p. 485.

(2) CE, 25 novembre 1977, Comité des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux, *Rec.*, p. 463, une délibération du conseil des ministres est par elle-même « sans effet juridique direct » et ne peut donc être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

pouvoir, sauf parfois à reporter de quelque temps la communication prévue de tel ou tel ministre ou le choix à faire pour telle ou telle nomination.

Par ailleurs, le Président de la République préside le conseil et c'est l'occasion pour lui de faire connaître son opinion sur les sujets qui y sont débattus. Paradoxalement, la situation juridique qui veut que le conseil ne décide pas, favorise le fonctionnement des institutions en période de coexistence. Le conseil des ministres est un point de passage, toutes les décisions importantes y sont présentées. A propos de ces décisions, le Gouvernement de son côté, le Président du sien font connaître leurs points de vues et éventuellement les rendent publics. Il en résulte une pratique qui, par rapport à celle qui prévalait avant mars 1986, est à la fois identique et nouvelle.

Elle est identique en ce que les règles qui président à la préparation du Conseil restent les mêmes. L'ordre du jour est comme auparavant préparé dès le vendredi à l'Hôtel Matignon, présenté au Président de la République dans l'après-midi du lundi par le secrétaire général du Gouvernement, arrêté à ce moment-là par le Président. Les dossiers sont constitués dans les conditions habituelles. Le conseil se réunit toujours le mercredi matin et il est toujours précédé d'un entretien entre le Président de la République et le Premier ministre. Le déroulement du conseil obéit au même rythme, avec la répartition bien connue de l'ordre du jour entre les parties A, B et C. On peut simplement supposer que les discussions sont moins longues qu'elles ne l'étaient auparavant encore que, auparavant déjà, et dans la plupart des cas, il faut bien dire que les questions délibérées en conseil des ministres avaient le plus souvent fait l'objet de décisions préalables.

Ce qui est nouveau, par contre, c'est la manière dont sont présentées les suites du conseil. Il y a toujours un communiqué du conseil des ministres, mais ce communiqué, désormais, est diffusé par le service de presse de l'Hôtel Matignon et non plus par celui de l'Elysée. Il est donc redigé sous la responsabilité du Gouvernement, même si dans la matinée du mercredi il est revu et parfois débarrassé de quelques épines à la demande des conseillers du Président. Quant au compte rendu oral du conseil des ministres, et ceci symbolise bien le passage de la pratique d'intégration à la pratique de coexistence, il n'y en a plus désormais un seul mais souvent deux. Le commentaire des décisions prises est normalement assuré à Hôtel Matignon par le porte-parole du Gouvernement. Mais il arrive assez fréquemment que le porte-parole du Président tienne de son côté à faire état des positions prises par celui-ci sur les questions débattues.

Le Président de la République a eu la sagesse de ne pas utiliser les attributions qu'il détient quant au fonctionnement du conseil pour essayer de barrer la route à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Conformément à l'option générale adoptée par lui il a, par conséquent, accepté d'inscrire à l'ordre du jour les sujets qui lui étaient demandés. Il n'a pas entravé le passage au conseil des projets de lois y compris lorsqu'ils suscitaient de sa part les plus vives réserves comme ceux concernant par exemple le code de la nationalité ou les prisons privées. En revanche, il a su utiliser le conseil comme une caisse de résonance, en faisant connaître, chaque fois qu'il le jugeait nécessaire, ses observations ou ses critiques. Le conseil des ministres hebdomadaire rythme ainsi la coexistence. Il permet chaque semaine de mesurer la mise en œuvre du programme gouvernemental et d'emmagasiner les observations faites par le Président vis-à-vis de la politique ainsi conduite.

LE POUVOIR D'EMPÊCHER DE L'ARTICLE 13

Jusque-là, nous sommes restés sur le registre de la communication ; le Président formule des observations ; il fait connaître son avis, mais il n'empêche pas l'application de la politique gouvernementale. Avec l'utilisation de l'article 13, nous franchissons un degré dans le pouvoir d'intervention du Président. Cet article, en effet, dans la mesure où il exige sa signature au bas des ordonnances et des décrets délibérés en conseil des ministres, et au bas des décisions portant nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, lui permet, le cas échéant, d'empêcher que soient prises un certain nombre de décisions.

Les juristes ont discuté sur la question de savoir si, en ce qui concerne les ordonnances, l'article 13 de la Constitution oblige le Président à signer le projet qui lui est présenté par le Gouvernement. Cette thèse est difficile à soutenir, car, à l'inverse de l'article 10 concernant la promulgation des lois dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il lie la compétence du Président, l'article 13 n'impartit à celui-ci aucun délai pour l'exercice du pouvoir qu'il prévoit. Cette absence de délai serait difficilement compréhensible si les auteurs de la Constitution avaient entendu contraindre le Président à signer. Au demeurant, si l'on devait adopter cette règle pour les ordonnances, il faudrait la retenir aussi pour les autres décisions mentionnées à l'article 13 : certains décrets réglementaires et les nominations aux principaux emplois publics. Les pouvoirs du Président de la Répu-

blique seraient également liés dans tous ces domaines : ceci est manifestement contraire à l'esprit de la Constitution. Quoi qu'il en soit, la question a été tranchée dans la pratique, puisque, à trois reprises, en juillet 1986 à propos de l'ordonnance sur la privatisation, en octobre 1986 à propos de l'ordonnance sur le découpage électoral, en décembre 1986 à propos de l'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail, le Président de la République a refusé de signer et que, à chaque fois, le Gouvernement n'a pu que s'incliner.

Le Président dispose donc d'un pouvoir d'empêcher qui, pour être limité n'en est pas moins réel. C'est un pouvoir limité quant aux dispositions d'ordre général, puisqu'il ne joue qu'à l'égard des ordonnances et non pas des lois, et que, s'agissant des décrets, il ne concerne que ceux qui doivent passer en conseil des ministres et qui sont relativement peu nombreux. Ainsi en 1985, n'y a-t-il eu que 60 décrets en conseil des ministres sur un total de 1 355 décrets. Au demeurant, pour les ordonnances, le Gouvernement peut, s'il le souhaite, contourner la difficulté en faisant voter par le Parlement la disposition que le Président de la République a refusé de prendre.

Pour les mesures individuelles en revanche, le pouvoir d'empêcher du Président de la République est beaucoup plus grand. S'il décidait de ne pas signer les décrets de nominations qui lui sont soumis, c'est l'ensemble des responsables des plus hautes fonctions à l'intérieur de l'administration d'Etat ou dans les entreprises publiques qui ne pourraient plus faire l'objet de désignations de la part du Gouvernement.

Ce pouvoir d'empêcher, que ce soit sur l'un ou l'autre registre, le Président de la République n'en a usé jusqu'à présent qu'avec discernement. S'agissant des ordonnances il a accepté de signer un certain nombre de textes comportant des dispositions avec lesquelles sans doute il n'était pas spécialement d'accord, et il n'a usé de sa capacité de refus que sur des points qui lui paraissaient essentiels et sur lesquels il entendait laisser au Gouvernement et à sa majorité parlementaire la responsabilité de la mesure à prendre. De même, s'agissant des décisions individuelles, il a entendu laisser au Gouvernement, comme il était normal, le soin de choisir les hommes chargés de mettre en œuvre sa politique. Il a, par conséquent, adopté une position de principe consistant à accepter les propositions de nominations qui lui étaient soumises. Tout au plus s'est-il efforcé, d'une part, de faire en sorte que le rythme des changements ne s'accélère pas au point de dégénérer en quelque chose qui aurait pu s'apparenter à l'application du *spoil system* ou à une chasse aux sorcières, d'autre part d'essayer d'obtenir, avec un succès inégal, que les res-

ponsables qui étaient remplacés sans avoir démérité se voient proposer des emplois correspondant à leurs capacités. C'est seulement pour des emplois situés dans des secteurs qu'il entendait contrôler plus directement (diplomatie, défense, sécurité) ou correspondant à des fonctions dans des grands corps de l'Etat, qu'il a exercé un contrôle plus poussé allant jusqu'à différer parfois pendant plusieurs semaines les nominations correspondantes.

LA BOMBE ET LE PROTOCOLE

Par l'usage du second volet de ses attributions, le Président de la République montre donc qu'il n'est pas simplement une voix. Il est aussi celui dont le concours est nécessaire pour permettre la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Il n'exerce pas là un rôle moteur, mais il détient une capacité de freinage dont le gouvernement doit tenir compte et qui lui permet d'affirmer sa présence devant l'opinion. Avec les affaires concernant la défense et la diplomatie, nous franchissons une étape supplémentaire. Ici le Président tire des dispositions constitutionnelles une position prééminente qu'il va s'appliquer à conserver.

On se souvient des discussions, qui ont marqué le début de la Ve République, sur la question du domaine réservé. François Mitterrand aime à rappeler qu'il s'est toujours élevé contre cette théorie. De fait elle est juridiquement inacceptable si l'on considère que le Président de la République pourrait, de sa propre volonté, et en dehors de toute disposition constitutionnelle, se réserver le soin de trancher dans un certain nombre de domaines. C'est peut-être ainsi que la Constitution a fonctionné depuis 1958 mais ce n'est évidemment pas conforme à sa lettre. En revanche, il est exact qu'il y a bien des domaines privilégiés pour l'intervention du Président de la République. Il faut ici revenir à l'article 5 de la Constitution car c'est lui qui leur donne une base en disposant que le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communautés et des traités. L'article 15 qui qualifie le Président de chef des armées et l'article 52 en vertu duquel il négocie et ratifie les traités ne sont que l'application du principe général ainsi posé.

Dans ces deux domaines, défense et diplomatie, le texte de la Constitution n'est pourtant pas aussi clair qu'on l'affirme parfois. En particulier pour ce qui est de la défense la combinaison de l'article 15 (le Président de la République est le chef des armées), de

l'article 20 (le Gouvernement dispose de la force armée) et de l'article 21 (le Premier ministre est le responsable de la défense nationale) ne conduit pas à des conclusions qui soient d'emblée évidentes. De même, pour ce qui est de la diplomatie, les dispositions de l'article 52 doivent être rapprochées de celles de l'article 20. Mais, sur la base de ces dispositions, une pratique s'était établie qui, dans les deux domaines, était entièrement à l'avantage du Président. Toute une série de textes intervenus dans le domaine militaire ont affirmé son autorité en matière de défense. Quant au domaine de la politique étrangère, c'est à lui que d'emblée, et constamment par la suite, a été reconnu le rôle principal.

Là aussi, les pratiques auraient pu, après mars 1986, être remises en cause. Il y a eu et il y aura sans doute encore des tentatives dans ce sens. Mais l'on doit constater au bout de quelques mois que dans ces deux domaines, les pouvoirs du Président ont bien résisté. C'est que dans les deux cas, s'était créée une situation de fait qui correspondait semble-t-il aux souhaits de l'opinion et que le Gouvernement a préféré en définitive ne pas remettre directement en cause. Les deux remparts du Président ont été dans ces domaines la bombe et le protocole.

La bombe dans le domaine militaire. Tout l'édifice de la défense s'étant constitué sur le pilier de la dissuasion nucléaire, l'actuel Président de la République ayant repris sur ce point les positions définies initialement par le général de Gaulle et l'utilisation de la force de dissuasion impliquant nécessairement la décision d'un seul, il était difficile, dans ce contexte, de remettre en cause les dispositions matérielles et juridiques prises dès les années soixante pour donner constamment au Président et à lui seul la possibilité de ce que l'on appelle « presser sur le bouton ». Détenteur du feu nucléaire, le Président a tenu à affirmer sa prééminence dans la définition des grandes options stratégiques et notamment de celles concernant la composition de la force de frappe. Il l'a fait avec succès à l'occasion de la préparation de la loi de programmation militaire. On notera que, dans le document annexé au projet de loi, document qui est par conséquent d'origine gouvernementale et qui doit être adopté par le Parlement, figure expressément une phrase qui confie au Président de la République le soin de décider, le moment venu, de l'utilisation des forces nucléaires qualifiées de préstratégiques. Le Gouvernement issu des élections de mars 1986 confirme ainsi explicitement le rôle qui avait été dévolu au Président de la République en ce domaine par le décret du 14 janvier 1964 concernant les forces aériennes stratégiques.

Dans le domaine diplomatique c'est le protocole qui a puissamment aidé le Président à maintenir ses positions. Il fallait que demeure dans les grandes rencontres internationales, qu'il s'agisse des rencontres bi-latérales ou des sommets multi-latéraux, un représentant principal de la France. Compte tenu des dispositions constitutionnelles, ce représentant, qui, depuis l'origine, avait toujours été le Président de la République, ne pouvait être que lui. A partir de là, et quelles que soient les dispositions adoptées pour permettre au Premier ministre d'être présent à ses côtés, sa prééminence pouvait difficilement être remise en cause. Le fait qu'il présidait ces rencontres obligeait à lui reconnaître un certain nombre de pouvoirs dans leurs préparations. Certes, tout n'est pas allé tout seul au cours des principales rencontres diplomatiques de l'année 1986 (sommet des pays industrialisés, conseil européen, sommet franco-africain, rencontres bi-latérales avec l'Allemagne ou la Grande-Bretagne). Il n'en reste pas moins que, dans tous ces cas, c'est le Président de la République qui a officiellement représenté la France et qui a effectivement dirigé sa délégation. Le consensus assez largement reconnu sur les questions de politique internationale a évidemment facilité le fonctionnement des choses en ce domaine.

Faut-il en conclure qu'en matière de diplomatie et de défense l'on en est resté à la pratique d'intégration au sein du pouvoir exécutif telle qu'elle fonctionnait d'une manière générale entre 1958 et 1986 ? Certainement non. Il est clair que le Président de la République ne dispose plus de la même liberté d'action. Aucune décision importante n'est prise sans son accord. Mais il ne lui est plus possible, à supposer qu'il en ait le souhait, de définir seul un certain nombre d'orientations fondamentales comme l'a fait le général de Gaulle en plusieurs occasions. Par ailleurs, en matière de relations internationales comme ailleurs, il faut bien que l'intendance suive. Le Président de la République ne pourrait pas soutenir d'une manière durable une politique qui ne serait pas relayée par un certain nombre de dispositions juridiques ou matérielles prises dans l'ordre juridique interne. Or l'intendance est entre les mains du Gouvernement. Le Président est donc nécessairement obligé de composer sur certains points. Il continue à diriger la politique étrangère mais il n'en a plus l'entière maîtrise.

L'ORGANISATION DE LA PRÉSIDENCE

Ainsi arrive-t-on à une situation curieuse, où, dans le fonctionnement quotidien du pouvoir exécutif, deux autorités, le Président

de la République et le Gouvernement, qui ont des orientations politiques divergentes, doivent coopérer au jour le jour et réussissent à le faire au nom de l'intérêt national. L'organisation et les méthodes de travail de la Présidence de la République ne pouvaient pas ne pas évoluer dans ce contexte. Trois constatations peuvent être faites à ce propos.

La procédure de préparation du conseil des ministres qui est pilotée du côté de la Présidence de la République par le secrétaire général et par le secrétaire général adjoint, et du côté de l'Hôtel Matignon, par le secrétaire général du Gouvernement, n'a pas pour l'essentiel été modifiée. Les rites hebdomadaires sont restés les mêmes. Tout au plus y a-t-il eu sans doute tendance à une certaine formalisation, la présidence étant d'autant plus vigilante à faire respecter certains délais dans son information préalable qu'il s'agit là désormais de l'un de ses seuls moyens d'action. De même a été maintenu le contact direct qui s'établit quotidiennement entre le secrétaire général de l'Elysée et le directeur de cabinet du Premier ministre pour déblayer le terrain à propos de toutes les questions d'ordre politique qui se posent dans les rapports entre le Président et le Premier ministre.

Par contre, au niveau des conseillers techniques et des chargés de mission du secrétariat général de la présidence, le contenu de la tâche à remplir a nécessairement évolué. La règle a été adoptée que désormais les conseillers du Président ne participent plus aux réunions qui se tiennent à Matignon, sauf, s'ils le souhaitent, en matière de défense et de diplomatie. Il semble que leur participation ait été assez rare dans ces deux domaines. Elle est devenue nulle ailleurs. Les collaborateurs du Président continuent d'être informés par les convocations et les comptes rendus de réunions établis par le secrétariat général du Gouvernement. Mais ils n'ont évidemment pas connaissance des réunions qui ne donnent pas lieu à comptes rendus. Par ailleurs, tous les contacts directs et personnels qu'ils pouvaient avoir tant avec les collaborateurs du Premier ministre qu'avec les membres des cabinets des différents ministres correspondant à leur domaine d'attribution ont pratiquement disparu. Dans ces conditions le rôle des conseillers techniques et des chargés de mission n'est plus le même. On ne sollicite plus comme autrefois leur conseil ou leur avis avant de prendre une décision. Et, s'ils doivent continuer à informer le Président, ils sont obligés pour le faire d'utiliser d'autres réseaux que celui de l'administration : presse, syndicats, notamment. Quantitativement leur tâche se réduit et il est vraisemblable que

si cette situation devait durer, leur nombre devrait progressivement diminuer.

En revanche, dans le même temps, la cellule de communication de la Présidence s'est notablement renforcée. Il y a toujours eu un porte-parole du Président et un service de Presse de l'Elysée. Il y a eu aussi, dès avant mars 1986, des conseillers chargés de veiller à l'image présidentielle. Mais on ne s'étonnera pas que ces préoccupations soient devenues encore plus présentes après mars 1986, conduisant au renforcement de l'équipe des collaborateurs chargés de ces questions auprès du Président.

REMARQUES FINALES

La situation qui vient d'être décrite est inédite dans l'histoire de nos institutions. Elle n'est peut-être que momentanée. On ne formulera à son propos que deux remarques terminales.

La première, c'est que les deux aspects qui ont été distingués au début de cet article, à savoir le rôle d'arbitre et de garant du Président et son pouvoir d'intervention dans le fonctionnement quotidien de la politique gouvernementale, ne peuvent à l'évidence être séparés l'un de l'autre. Ils réagissent nécessairement l'un sur l'autre, et tout particulièrement lorsque l'on entre dans une situation de crise. Le Président peut alors être amené à utiliser sa fonction d'arbitre et de garant pour, le cas échéant, intervenir plus avant dans le fonctionnement même de la mécanique gouvernementale. Il aurait pu le faire si les choses avaient évolué autrement, au moment de la crise estudiantine et lycéenne qui a marqué le début du mois de décembre 1986.

L'autre remarque c'est que, avec des mécanismes constitutionnels différents, d'autres pays connaissent des situations sinon identiques du moins comparables, dans lesquelles il y a coopération pour l'exercice du pouvoir entre des autorités ayant des orientations politiques différentes. C'est la situation qui existe souvent aux Etats-Unis compte tenu du régime de séparation des pouvoirs que connaît ce pays et des distorsions qui peuvent exister entre le Président et le congrès. C'est d'une manière tout à fait différente la situation qui existe dans un petit pays comme la Suisse où, depuis de très nombreuses années, le Gouvernement est composé de l'ensemble des partis représenté au sein du Parlement helvétique. Faut-il comme M. Barre considérer que cette situation est foncièrement dangereuse et qu'il convient d'en sortir le plus vite possible ? Faut-il

comme le Gouvernement à l'heure actuelle la supporter tout en souhaitant qu'elle cesse un jour ou l'autre ? Ou faut-il, comme c'est probablement le cas de la part de l'opinion publique la trouver bonne et ne pas voir d'inconvénient à ce qu'elle se perpétue ? L'expérience des huit derniers mois n'est pas suffisante pour permettre de donner une réponse décisive à ces questions.

RÉSUMÉ. — *D'une pratique d'intégration (partage des rôles au sein d'un exécutif dont le Président est le chef incontesté) on est passé en mars 1986 à une pratique de coexistence (Président et Premier ministre s'appuient sur leurs attributions respectives pour développer des stratégies autonomes). Dans ce nouveau contexte, les trois leviers du Président vis-à-vis de la politique gouvernementale sont la présidence du conseil des ministres, le pouvoir de ne pas signer certains textes que lui donne l'article 13 de la Constitution et les responsabilités particulières que celle-ci lui confère en matière de défense et de politique extérieure.*