

JEAN-LOUIS QUERMONNE

## *La présidence de la République et le système de partis*

« Quand je ne serai plus là, il faudra un chef de l'Etat en dehors des partis et qui ne soit pas lié à une majorité parlementaire » (1).

En formulant cette exigence le 30 décembre 1961 devant les journalistes accrédités auprès de lui, le général de Gaulle ne cherche pas seulement à conjurer la restauration toujours possible de la IV<sup>e</sup> République. Il entend préserver définitivement ses successeurs de l'emprise du système de partis. Et pour y parvenir, il appellera l'année suivante les électeurs à édifier le seul barrage qui tienne : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

De la légitimité démocratique que celui-ci en retirera, le Général escompte l'indépendance du pouvoir présidentiel à l'égard du pouvoir partisan. Comment une majorité parlementaire, issue de « 487 élections locales », pourrait-elle se prévaloir de la souveraineté nationale contre l'élu du peuple tout entier ? L'argument semblait sur le moment imparable.

Or, vingt-cinq ans après son adoption, la révision constitutionnelle de 1962 a-t-elle atteint son but ? Mis en ballottage dès la première application de la réforme, en 1965, le Général a paru lui-même en douter. En témoigne l'interview accordée entre les deux tours de scrutin à Michel Droit :

« ... J'ai proposé au pays de faire la Constitution de 1958... dans l'intention de mettre un terme au régime des partis. C'est dans cet esprit que la Constitution a été faite, et c'est dans cet esprit que je l'ai proposée au

(1) André Passeron, *De Gaulle parle*, préface de J.-R. Tournoux, Plon, 1962, p. 134.

peuple qui l'a approuvée... Alors, si les partis se réemparent des institutions, de la République, de l'Etat, alors évidemment, rien ne vaut plus ! On a fait des confessionnaires, c'est pour tâcher de repousser le diable ! Mais si le diable est dans le confessionnal, alors cela change tout ! Or ce qui est en train d'être essayé, c'est, par le détour de l'élection du Président de la République au suffrage universel, de rendre l'Etat à la discrétion des partis » (2).

Les successeurs du général de Gaulle devront au soutien, sinon toujours à l'investiture, des formations politiques leur élection à l'Elysée. Et, en mars 1986, confronté à une majorité parlementaire hostile, François Mitterrand doit s'arc-bouter au pouvoir d'Etat pour ne pas être emporté par la logique du système de partis.

L'histoire événementielle aurait-elle donc vérifié le paradoxe avancé par François Borella selon lequel, « fondée contre le régime des partis, la V<sup>e</sup> République est le premier régime partisan qu'ait jusqu'ici connu la France » ? (3). Deux questions distinctes se dissimulent, en fait, sous cette même interrogation.

La première est *d'ordre historique*. Elle a trait à la nature et à la portée des rapports entretenus entre chaque Président de la République et les partis de la majorité et de l'opposition en activité sous son septennat. Seule une enquête approfondie, à laquelle nous ne pouvons pas nous livrer ici, permettrait d'y répondre complètement.

La seconde est *de nature théorique*. Elle concerne le degré d'aptitude du système de partis à expliquer la présidentialisation du régime. Or, vingt ans après l'introduction de ce système dans les mœurs, est-il réellement établi qu'il ait substitué la majorité parlementaire à l'institution présidentielle comme clef de voûte de la V<sup>e</sup> République ? Qu'il nous soit permis d'en douter.

A travers la réalité politique quotidienne, les éléments de réponse à ces deux questions sont imbriqués. Et, dans le cadre de cet essai, il serait artificiel de vouloir les dissocier. Aussi, est-ce en tentant de les traiter en parallèle que l'on pourra les éclairer.

Plutôt que d'étudier chaque problème l'un après l'autre, on essaiera, par conséquent, de les analyser ensemble en décelant *quatre cas de figure* capables d'illustrer les relations successives entre les Présidents de la République et le système de partis. Par chance, cet examen ne s'éloignera pas trop de l'évolution chronologique.

(2) André Passeron, *De Gaulle parle, 1962-1966*, Fayard, 1966, p. 136.

(3) François Borella, *Les partis politiques dans l'Europe des Neuf*, Ed. du Seuil, 1979, p. 107.

Le premier cas de figure correspond à la séparation rigide du pouvoir présidentiel et du pouvoir partisan qui a présidé aux origines du régime. Le second traite plus en détail du Président-leader du parti dominant. Le troisième souligne les forces et les faiblesses de la majorité parlementaire comme ressource du chef de l'Etat. Enfin, le quatrième évoque la résistance récente de l'homme d'Etat à la pression du système de partis sous le régime de la « cohabitation ».

A travers l'examen de ces quatre cas de figure, la question de l'aptitude du concept de système de partis à expliquer la nature et l'étendue du pouvoir présidentiel sera nécessairement sous-jacente. Par conséquent, si son insuffisance est prise en flagrant délit, nous ne manquerons pas de faire appel à d'autres instruments d'analyse pour le relayer.

#### LA SÉPARATION RIGIDE DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL ET DU POUVOIR PARTISAN

« Depuis douze ans, le régime des partis, flottant sur un peuple divisé, au milieu d'un univers terriblement dangereux, se montrait hors d'état d'assurer la conduite des affaires, non point par incapacité ni par indignité des hommes. Ceux qui ont participé au pouvoir sous la IV<sup>e</sup> République étaient des gens de valeur, d'honnêteté, de patriotisme. Mais ne représentant jamais autre chose que des factions, ces gouvernants ne se confondaient pas avec l'intérêt général » (4).

Le procès que dresse le général de Gaulle au seuil de la V<sup>e</sup> République est donc celui d'un mode de Gouvernement. Inaptes par nature à gouverner, les partis politiques qui ne peuvent avoir de la France et du monde qu'une vision fractionnelle sont donc systématiquement écartés du pouvoir exécutif. Par conséquent, le Gouvernement ne doit plus procéder du Parlement, ce qui conduit à supprimer à la fois la procédure de l'interpellation et celle de l'investiture. Il doit puiser sa légitimité dans le choix du Président, ce qui implique qu'à terme, comme l'avait perçu Léon Blum au lendemain du discours de Bayeux, le chef de l'Etat soit élu, non plus par des notables, mais par le peuple tout entier.

Comme il ne saurait être question d'instaurer en 1958, en France, le monopole d'un parti unique, il appartient à l'article 4 de la nouvelle Constitution de reconnaître le pluralisme des partis politiques et leur libre exercice. Mais celui-ci est cantonné dans le

(4) Cité par Jean Lacouture, *Citations du général de Gaulle*, Seuil, 1968, p. 63.

champ clos du Parlement. Ce qui conduit à rejeter le régime présidentiel qui ne permettrait pas au pouvoir exécutif d'imposer, sous la menace de la dissolution, sa volonté à la majorité parlementaire, pour le vote de la loi comme pour celui du budget. Sous un tel régime d'inspiration américaine, le général de Gaulle redoutait en effet :

« la résignation d'un Président mal assuré, qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner en se pliant comme autrefois aux volontés des partisans » (5).

En revanche, associée à la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée et au droit de dissolution discrétionnaire du Président, l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel permettra de faire siéger à l'Elysée un homme politique indépendant à l'égard de la majorité parlementaire et du système de partis. A condition qu'il en ait le tempérament, il pourra ainsi faire preuve des qualités d'un homme d'Etat.

Naturellement, la pratique de la République gaullienne tendra à refléter ces pétitions de principe. Procédant du Président, les premiers gouvernements comprendront plus de hauts fonctionnaires que d'hommes politiques. Et, en vertu des dispositions de l'article 23 de la Constitution, ces derniers, s'ils sont membres du Parlement, devront abandonner au bout d'un mois leur mandat électif. Ainsi la séparation rigide caractérise-t-elle les rapports du chef de l'Etat et des partis — et fait ainsi figure d'« apartheid » — ; elle s'étend même au gouvernement tout entier.

Quant au général de Gaulle, il refuse de se mêler « à tout ce qui est électoral » ; et à la veille des élections d'octobre 1958, il déclare :

« Tout le monde comprend que je ne veuille, que je ne puisse pas me mêler d'une manière directe de cette compétition. La mission que le pays m'a confiée exclut que je prenne parti. Je ne le ferai donc en faveur de personne, même pas de ceux qui m'ont toujours marqué un amical dévouement à travers toutes les vicissitudes... Cette impartialité m'oblige à tenir essentiellement à ce que mon nom, même sous la forme d'un adjectif, ne soit pas utilisé dans le titre d'aucun groupe et d'aucun candidat » (6).

Sans doute, après la dissolution prononcée en octobre 1962 et avant les élections législatives qui la suivront, manifestera-t-il moins de scrupule en invitant les électeurs qui ont « scellé » dans le référendum sur l'élection présidentielle « la condamnation du régime désas-

(5) Cité par Raymond Barre, Intervention au colloque du Club Nouvelle Frontière, *Le gaullisme aujourd'hui*, 27 avril 1985.

(6) André Passeron, *De Gaulle parle*, Plon, 1962, p. 42.

treux des partis (à) confirmer par la désignation des hommes, le choix qu'en votant « oui ! » (ils ont) fait quant à (leur) destin ! ». Mais cette fois, le sort des institutions est en jeu...

Toujours est-il que, l'élection ayant été gagnée, le Président de la République conclura devant le conseil des ministres :

« Nous voilà tranquilles pour plusieurs années. Je voulais briser les partis. J'étais le seul à pouvoir le faire et le seul à croire la chose possible au moment que j'ai choisi. J'ai eu raison contre tous » (7).

Chassez le naturel, il revient au galop ! L'on a rappelé l'agacement causé au général de Gaulle au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle de 1965, par le retour offensif des leaders partisans sur la scène électorale, de François Mitterrand à Jean Lecanuet. Mais, une fois le deuxième tour gagné et la majorité présidentielle dégagée, face au chef de l'Etat, le système de partis ne fera plus nécessairement figure d'un obstacle ; il pourra même devenir une ressource non négligeable au service de ses propres desseins.

Sans doute, le général de Gaulle ne l'admettra-t-il jamais, tant l'idée de fonder le pouvoir présidentiel sur le pouvoir partisan est étrangère à son esprit. C'est le spectre qu'il avait voulu écarter en refusant de s'inspirer du précédent américain. Et, comme le note avec pertinence Pierre Avril, une seule fois esquissée dans sa conférence de presse du 21 février 1960, la notion de majorité présidentielle sera aussitôt abandonnée (8). Mais, dans la pratique quotidienne, le fondateur de la V<sup>e</sup> République ne méprisera pas toujours le soutien des formations politiques qui se réclameront de lui, pourvu qu'à leur égard il conserve à tout moment les mains libres.

Certes, sa politique algérienne ne devra rien en 1959 au programme de l'UNR. Au prix de démissions et d'exclusions, c'est, au contraire, le parti qui devra s'aligner. Et, en 1962, il ne changera rien non plus à l'exposé de sa politique européenne, pour retenir ses ministres MRP. Mais il est intéressant de relever qu'au moment stratégique du règlement du problème algérien, lors de l'ultime négociation engagée avec le GPRA, le Président de la République s'ingéniera à impliquer, par l'intermédiaire de Louis Joxe, la formation gaulliste, mais également par la présence de Jean de Broglie et de Robert Buron, le Centre national des Indépendants et le Mouvement républicain populaire. Ainsi les trois partis de la majorité

(7) André Passeron, *De Gaulle parle, 1962-1966*, Fayard, p. 64.

(8) Pierre Avril, *Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle*, in *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 168-170.

seront-ils solidairement associés à la signature des accords d'Evian (9).

Plus tard, et surtout sous son second septennat, influencé par Georges Pompidou, le général de Gaulle gouvernera davantage avec des ministres issus de la majorité parlementaire. Certes, il demeure fidèle au principe de la séparation :

« Le Président de la République ne doit pas être mêlé aux querelles parlementaires. C'est le Premier ministre qui est le chef de la majorité » (10).

Mais il laissera faire de plus en plus le Premier ministre... Et, ultime concession de sa part, il consentira dans sa conférence de presse du 27 novembre 1967 à saluer la tenue à Lille, sa ville natale, du Congrès de l'UNR-UDT (11).

Cependant, après les élections législatives de juin 1968, qui offriront à son Gouvernement l'appui d'une « Chambre introuvable », le général de Gaulle s'estimera décidément prisonnier d'une majorité parlementaire peu disposée à le suivre sur la voie de la « participation ». Alors, rien ne le retiendra plus de révoquer le Premier ministre Georges Pompidou, installé depuis six ans à Matignon, de solliciter directement par la voie de référendum une nouvelle investiture du peuple rassemblé et de recouvrer, par rapport à sa propre majorité parlementaire, sa liberté. Mais ce sera, cette fois, au prix de devoir abdiquer.

Ainsi demeurera-t-il, jusqu'au bout, fidèle à la vocation qu'il s'était assignée dès 1945 comme chef du Gouvernement provisoire de la République française, lorsque, répondant à une question posée par René Mayer sur l'opportunité de rétablir le scrutin d'arrondissement et d'envoyer des lettres d'encouragement aux candidats de son choix, il avait vertement répliqué :

« Quand donc comprendrez-vous, Mayer, que mon ambition n'a jamais été d'être le chef de la majorité ! » (12).

Ce que Michel Debré confirmera, quarante ans plus tard, en avouant :

« La logique majoritaire, je la voulais. Le Général, lui, voulait le rassemblement. C'est le point sur lequel il y avait discussion entre nous » (13).

(9) Jean Lacouture, *De Gaulle*, t. III : *Le Souverain*, Seuil, 1986, p. 222.

(10) André Passeron, *De Gaulle parle*, Plon, 1962, p. 134-135.

(11) Conférence de presse du 27 novembre 1967, *L'Année politique, économique, sociale et diplomatique en France*, 1967, PUF, p. 399.

(12) Cité par Georgette Elgey, *La République des illusions, 1945-1951*, Fayard, 1965, p. 55.

(13) Cité par Jean-Louis Quermonne, Le bilan juridique, in *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, *op. cit.*

LE PRÉSIDENT LEADER DU PARTI DOMINANT

Pendant les six années au cours desquelles il a occupé les fonctions de Premier ministre, Georges Pompidou a disposé de tout le temps nécessaire pour s'imposer comme chef de la majorité. Et sans jamais exercer au sein de l'UNR la moindre fonction officielle, il s'est hissé, en fait, à la tête du parti.

A la veille des élections législatives de 1967, qui se jouent dans une conjoncture politique difficile, il impose la candidature unique de la majorité ; et il préside le meeting organisé le 31 janvier au Palais des Sports de Paris pour présenter aux électeurs les candidats qu'il a sélectionnés. Un an et demi après, à la faveur des élections législatives anticipées dont il est le promoteur, c'est lui qui mène au combat l'UNR, transformée pour la circonstance en Union pour la Défense de la République. Et il sort vainqueur de ces élections, sans que sa disgrâce, intervenue le 10 juillet à l'initiative du général de Gaulle, en estompe le succès.

En portant à l'Élysée le 15 juin 1969 Georges Pompidou de préférence à Alain Poher, afin de préserver les institutions de la V<sup>e</sup> République, les électeurs ont-ils conscience du fait qu'ils élisent à la magistrature suprême le leader du parti dominant ? Sur-le-champ, l'image du deuxième Président de la V<sup>e</sup> République ne se confond pas avec ce profil partisan. Aussi bien, le discours officiel ne traduit pas le changement intervenu :

« J'aurai à être à la fois le chef de la majorité et le leader de l'UDR » (14)

croit avec sincérité Jacques Chaban-Delmas, promu Premier ministre, tandis que le Président Pompidou tient le langage habituel :

« Le rôle du chef de l'Etat... ce n'est pas d'avoir des rapports avec la majorité ; ceci est le rôle du Premier ministre, qui est d'ailleurs responsable devant la majorité et devant l'Assemblée » (15).

Toutefois, ne disposant pas de l'équation personnelle du général de Gaulle ni de son aptitude à puiser à la source de la démocratie directe, Georges Pompidou sera progressivement conduit à tirer du soutien du parti dominant la force dont il a besoin pour gouverner. La tentation sera d'autant plus grande que les élections législatives de 1968, dont il a été le metteur en scène, lui en ont fourni l'instru-

(14) Propos prononcés le 22 janvier 1971.

(15) Propos prononcés le 23 octobre 1971.

ment. Pour la première fois en France, dans l'histoire de la République, elles ont accordé à l'UDR la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Depuis 1962, la V<sup>e</sup> République disposait d'un parti dominant. Désormais, elle possède un parti majoritaire et ce parti sera le « parti du Président ».

Sans doute, faut-il ici ouvrir une parenthèse pour regretter que la typologie des partis politiques n'ait pas fait une place suffisante, jusqu'à présent, à ce genre de parti. Certes, Hugues Portelli a montré que la présidentialisation du système politique a eu pour conséquence la présidentialisation des appareils de partis en France (16). Il n'est pas, en effet, aujourd'hui une formation politique digne de ce nom qui ne compte dans ses rangs au moins un candidat « présidentiable ». Mais tel n'est pas le seul trait caractéristique d'un « parti du Président ». Et pour en esquisser la théorie, conviendrait-il de remonter le cours de l'histoire américaine pour redécouvrir avec elle le modèle jacksonien : c'est-à-dire une « machine » apte à porter au pouvoir un candidat présidentiel à l'issue d'une longue et difficile campagne électorale et à lui assurer, une fois élu, le soutien d'une clientèle ayant vocation à faire pression sur l'opinion publique pour aider le Président à gouverner (17).

Car dans une assez large mesure, en tant que « parti pompidolien », l'UDR apparaît rétrospectivement comme un parti du Président. La place nous manque ici pour en forcer le trait. Observons simplement qu'à la faveur des élections législatives de 1967 et de 1968, Georges Pompidou introduira à l'UDR une noria de hauts fonctionnaires qui en fournira pendant longtemps l'état-major. Or, malgré la résistance nostalgique de certains groupes, comme « Présence et Action du gaullisme » (18), le Président de la République saura utiliser à son profit cette nouvelle clientèle pour manipuler à sa guise l'appareil du parti et neutraliser ou récupérer, au gré des circonstances, la fronde des barons.

Mais si Georges Pompidou conforte ainsi la prépondérance du parti dominant, au point de s'attirer la critique dirigée par Jean-Jacques Servan-Schreiber contre l'« Etat-UDR », ce ne sera jamais pour en dépendre, mais pour mieux le contrôler. Car il entend en demeurer, en fait, le véritable chef.

(16) Hugues Portelli, La présidentialisation des partis, *Pouvoirs*, n° 14, 1980, p. 97.

(17) Daniel-Louis Seiller, *De la comparaison des partis politiques*, Economica, 1986, p. 177 et s.

(18) Jacques Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, PUF, « Thémis », 1981, p. 451.



Deux faits saillants illustrent ce leadership. Le premier intervient en novembre 1971. Il concerne le refus opposé par l'Élysée de consentir à l'élection d'un président de l'UDR proposée, à l'occasion des assises de Strashourg, par Alexandre Sanguinetti et Albin Chalendon. Un « parti du Président » ne saurait avoir, en effet, de président distinct du chef de l'État ! Le second événement a trait à la révocation de Jacques Chaban-Delmas comme Premier ministre. Survenue le 5 juillet 1972, elle suit de quelques semaines le vote de confiance dont a bénéficié le Gouvernement à l'Assemblée nationale. Mais un Président qui gouverne ne saurait tolérer l'existence d'un concurrent virtuel à la tête de la majorité parlementaire, et donc du parti dominant !

Dans l'ouvrage posthume intitulé *Le Nœud gordien*, Georges Pompidou s'en explique :

« Le jour où le véritable détenteur du pouvoir serait l'homme responsable devant l'Assemblée nationale, le retour au régime d'Assemblée serait inéluctable, en dépit des précautions et des apparences... C'est pourquoi je suis convaincu que les futurs Présidents de la République, quels qu'ils soient, seront conduits à choisir comme Premier ministre des hommes qui leur soient étroitement liés, sur le plan non seulement politique, mais intellectuel et personnel, et dont ils n'aient jamais à redouter, je ne dis pas l'indépendance de pensée et d'expression qui est essentielle, mais la concurrence » (19).

Dès lors que le parti dominant s'identifie au « parti du Président », il en résulte pour lui qu'à l'égard du chef de l'État, il sera voué à jouer le rôle de « parti dominé » (20). Tel sera, en effet, l'un des traits qui caractérisera le régime présidentiel que Françoise Decaumont croira pouvoir déceler sous le septennat écourté de Georges Pompidou, l'autre trait tenant au maintien — nous dirions volontiers, à l'enracinement — des institutions de la V<sup>e</sup> République et spécialement à l'affirmation de la légitimité présidentielle tirée de l'élection du Président de la République au suffrage universel (21).

Naturellement, une fois effacé le souvenir du « syndrome giscardien » (22), la double alternance intervenue au pouvoir, en mai-juin 1981, au profit de François Mitterrand et du Parti socialiste,

(19) Georges Pompidou, *Le Nœud gordien*, Plon, 1974, p. 65.

(20) Jean-Louis Quermonne, *Le Président dominant la majorité*, in Maurice Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, p. 183 et s.

(21) Françoise Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou*, essai sur le régime présidentiel français, Economica, 1979.

(22) Au sens étymologique où nous l'entendons in Jean-Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 1987, p. 19.

en renforçant le rôle officiel joué par le « parti du Président » dans le cadre du régime, confèrera à ce modèle le caractère d'un « système achevé » (23).

Certes, ni l'histoire, ni les traditions, ni la structure de l'UDR et du PS ne sont identiques. Et, au lendemain des élections législatives de juin 1981, le quatrième Président de la V<sup>e</sup> République a quelques raisons de déclarer :

« C'est la première fois dans l'histoire de la République qu'un parti dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Gambetta et de Gaulle avaient entraîné et couvert de leur nom et de leur prestige ce qui, en réalité, était une coalition de partis » (24).

Cependant, entre l'UDR telle qu'elle a fonctionné de 1969 à 1974 et le Parti socialiste, tel qu'il a joué son rôle de 1981 à 1986, un certain parallélisme peut et doit être établi. Au terme d'une analyse rigoureuse, qui ne méconnaît pas la singularité des partenaires en présence, Jean Charlot a montré, de manière convaincante, que la relation respective entre Georges Pompidou et François Mitterrand et entre les « partis présidentiels » placés à leur dévotion, relevait d'un même système d'analyse (25). Et, sans qu'il soit besoin de retracer l'argumentation d'ensemble proposée par l'auteur, nous voudrions souligner ici deux de ses observations.

La première concerne ce qu'il appelle « le quadrillage préalable des centres de pouvoir ». Dans un cas comme dans l'autre, en effet, les deux Présidents ont puisé dans le vivier de leurs partis respectifs les hommes (et plus rarement les femmes) placés aux postes de responsabilité. Ils ont choisi les ministres, les hauts fonctionnaires et les dirigeants des entreprises nationales placés à la discrétion du Gouvernement. Ils ont exercé leur arbitrage entre les candidats à la présidence de l'Assemblée nationale. Ils ont, en fait, désigné eux-mêmes les principaux responsables de l'appareil du parti dominant et de son groupe parlementaire. Au sein du Parlement, ils n'ont pas hésité à influencer l'élection des présidents de commission.

La seconde observation a trait aux « contraintes institutionnelles » du système. Dans les deux cas, lorsque la « magistrature d'influence » du chef de l'Etat n'a pas suffi à faire plier la majorité parlementaire ou les instances du parti dominant, il a été fait recours aux méca-

(23) Olivier Duhamel, 1981 : La V<sup>e</sup> achevée. Sur dix caractéristiques du régime, *Pouvoirs*, n° 20, 1982, p. 127 et s.

(24) *Le Monde*, 2 juillet 1981.

(25) Jean Charlot, Le Président et le parti majoritaire, in Maurice Duverger (dir.), *op. cit.*, p. 313 et s.

nismes du parlementarisme rationalisé. Sans doute, initialement, ces mécanismes avaient-ils été conçus davantage pour contraindre à soutenir le Gouvernement, sinon les membres de l'opposition, du moins les parlementaires hésitants. Or, par Premier ministre interposé, les Présidents de la V<sup>e</sup> République les utiliseront pour imposer leurs vues aux députés de la majorité. Georges Pompidou est même passé par-dessus leurs têtes pour faire adopter par référendum l'entrée de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande dans la Communauté. François Mitterrand s'est contenté de l'article 49-3 de la Constitution, notamment pour faire entériner le « pardon » qu'il voulait accorder aux généraux rebelles d'Algérie, contre l'avis des parlementaires socialistes. Dans ces deux hypothèses, la volonté du Président a prévalu sur l'opinion du parti.

En outre, il est un point que Jean Charlot n'aborde pas, mais qui nous semble mériter également l'attention. Il tient au comportement symétrique de Georges Pompidou et de François Mitterrand à l'égard à la fois de leurs Premiers ministres et des dirigeants du parti dominant. Dans un cas comme dans l'autre, jamais les deux rôles n'ont été confondus. Que ce soient Jacques Chaban-Delmas, Pierre Messmer, Pierre Mauroy ou Laurent Fabius, aucun Premier ministre n'a cumulé ses fonctions avec la charge de diriger l'UDR ou le PS. On l'a bien vu à propos de ce dernier, lors de la querelle qui a opposé Laurent Fabius à Lionel Jospin à la veille des élections législatives de 1986. Parallèlement, aucun secrétaire général de l'UDR ni aucun premier secrétaire du PS n'ont été appelés à diriger le Gouvernement. Et le refus de mélanger les genres a même été poussé sous les deux règnes jusqu'au refus de faire siéger au Gouvernement les dirigeants d'un parti politique. N'est-il pas significatif d'observer que dès le premier conseil tenu sous sa présidence le 27 mai 1981, François Mitterrand rappellera aux ministres :

« Tout en restant fidèles à vos communs engagements, vous cessez d'être les représentants de vos partis, vous êtes les représentants de la France » (26).

Les travaux, désormais classiques, de Jean-Claude Colliard ont montré que la plupart des régimes politiques occidentaux pratiquent, à l'inverse, la confusion des rôles entre fonction partisane et fonction gouvernementale. Ils soulignent surtout la fréquence du cumul des fonctions de chef de Gouvernement et de leader du parti

(26) *Le Monde*, 29 mai 1981.

dominant (27). On aurait pu croire qu'en se rapprochant des démocraties qui fonctionnent, la V<sup>e</sup> République en aurait imité la pratique. N'est-ce pas, au contraire, l'un des traits permanents de la V<sup>e</sup> République de maintenir, sur ce point, un cloisonnement rigide entre l'appareil des partis et le pouvoir d'Etat, si l'on excepte — mis à part le système de la « cohabitation » — la conquête effectuée « à la hussarde » le 14 décembre 1974 par le Premier ministre Jacques Chirac du secrétariat général de l'UDR, en l'absence du Président de la République en voyage aux Antilles ! (28).

Ce qui montre que, même dans le cas de figure où le chef de l'Etat a exercé la fonction latente de leader du parti dominant, la pudeur manifestée par la V<sup>e</sup> République à l'égard du pouvoir partisan a persisté à se manifester dans le respect des formes. Car s'il existe toujours une relation concrète entre le parti dominant et l'Etat, c'est à condition que l'intérêt du premier demeure soumis à la raison péremptoire du second.

#### LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE : FORCE ET FAIBLESSE DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL

Ainsi, pendant la plus grande partie de son histoire, la V<sup>e</sup> République a-t-elle opposé deux cas de figure extrêmes illustrant les rapports de la Présidence de la République et du système de partis. D'un côté, le régime de l'« apartheid », inspiré par le général de Gaulle, qui a délimité strictement le champ d'intervention du pouvoir présidentiel et du pouvoir partisan. De l'autre, la confusion des rôles entre le chef de l'Etat et le leader du parti dominant, qui a donné naissance à l'existence d'un « parti du président ».

Ces deux modèles extrêmes ont toujours eu, chacun à sa manière, en commun le dessein de fournir une ressource substantielle au pouvoir présidentiel. Il n'en sera pas ainsi des situations intermédiaires, dues à la fragilité des relations entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. Deux conjonctures en témoignent. L'une a dominé, de 1974 à 1981, le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. L'autre préside, depuis le 20 mars 1986, à la coexistence d'un Président de la République et d'un gouvernement de tendances politiques différentes, que le langage courant a qualifiée de « cohabi-

(27) Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires*, Presses de la FNSP, 1978, p. 144 et s.

(28) Encore est-il vrai que Valéry Giscard d'Estaing obligera Jacques Chirac à abandonner ses fonctions à la tête de l'UDR en juin 1975.

tation ». Ces deux expériences méritent moins l'attention pour leur degré de « gouvernabilité » que pour l'effort considérable de théorisation auquel l'une et l'autre ont déjà donné lieu.

La première commence en mai 1974. En s'installant à l'Élysée, le troisième Président de la V<sup>e</sup> République trouve à l'Assemblée nationale une majorité élue en 1973. L'UDR n'y détient plus la majorité absolue des sièges, mais elle reste le parti dominant. Or, plutôt que de prononcer la dissolution dans l'espoir de transformer les Républicains indépendants en « parti du président », Valéry Giscard d'Estaing fait un choix différent qu'il tardera à expliciter :

« Il n'y a plus identification du parti dominant au chef de l'Exécutif, admet-il ; désormais la majorité doit être pluraliste » (29).

Il n'empêche qu'en 1974 le chef de l'État prend son Premier ministre parmi les 43 députés UDR qui l'avaient rallié les premiers. Et il attend de celui-ci qu'il « giscardise » la majorité de la majorité. Mais tel n'est pas prioritairement le dessein de Jacques Chirac. Et lorsque, au mois de décembre, le Premier ministre prend le contrôle de l'appareil de l'UDR, ce ne sera pas dans le but de mettre celui-ci au service du Président, ce sera pour son propre compte, en vue d'en faire un jour le noyau du RPR.

Ce n'est donc que plus tard, après la démission de Jacques Chirac de l'Hôtel Matignon et après l'échec des élections municipales de 1977, que Valéry Giscard d'Estaing s'avisera de l'urgence qui lui impose d'édifier enfin son parti. Le déchargeant de ses fonctions gouvernementales, il en confie le soin à Jean-Pierre Soisson. Et, à partir du réseau de notables que constituent les Républicains indépendants et les clubs qui gravitent autour, le maire d'Auxerre s'efforce de construire un véritable parti politique. En mai 1977, lors du Congrès de Fréjus, c'est chose faite : ce sera le Parti républicain. L'approche des élections législatives va faire le reste. De la Fédération du PR avec les deux autres composantes de la majorité qui en sont les plus proches : le Centre des Démocrates sociaux et le Parti radical valoisien, naît en 1978 l'Union pour la Démocratie française, dont le nom s'inspire directement du titre de l'ouvrage que le chef de l'État a récemment publié. La mission que reçoit implicitement l'UDF du Président de la République est claire, malgré l'hostilité qu'elle provoque au RPR : devenir un parti dominant !

Mais si les élections législatives de 1978 permettent effectivement à la majorité de demeurer la majorité, le rééquilibrage de ses compo-

(29) Conférence de presse du 17 janvier 1977.

santes ne suffit pas à élever à ce niveau le nouveau « parti du Président ». Doté de 122 sièges à l'Assemblée nationale, il reste au sein de la majorité placé en seconde position par rapport au RPR qui en conserve 155. Et la législature s'achèvera sans que le Président de la République et le Premier ministre Raymond Barre, issus tous deux de la minorité de la majorité, soient assurés de la cohésion et du soutien de l'ensemble de celle-ci. C'est ce que nous avons appelé le « syndrome giscardien » (30). D'où la nécessité pour le Gouvernement de « naviguer aux instruments » du parlementarisme rationalisé.

Force ou faiblesse du pouvoir présidentiel ? De 1974 à 1981, selon les aléas de la conjoncture, la majorité parlementaire sera tantôt l'une, tantôt l'autre. Elle en aurait été carrément le point faible dans l'hypothèse où, pour l'Élysée, les élections législatives de 1978 auraient été perdues. Face à une majorité issue de l'Union de la gauche, Valéry Giscard d'Estaing, qui n'envisageait pas de se démettre, aurait dû accepter d'exercer un pouvoir limité. C'est ce dont il avait voulu prévenir les Français le 27 janvier 1978 à Verdun-sur-le-Doubs, en leur adressant ce message :

« Vous pouvez choisir l'application du Programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait dans la Constitution les moyens de s'y opposer » (31).

Mais la chance a souri. Et la rupture de l'Union de la gauche a permis, encore une fois, à la majorité parlementaire de rester en harmonie avec la majorité présidentielle. Que serait-il advenu autrement ? L'intérêt de cette interrogation est d'avoir donné prise à l'époque à un effort de théorisation dont l'initiative revient à Maurice Duverger. Dans *L'échec au roi*, édité en décembre 1977, l'auteur offre un modèle d'interprétation de la V<sup>e</sup> République qui permet, en effet, d'en déceler plusieurs variantes à l'aide d'une « grille de transformation qui ne connaît qu'une seule variable indépendante : la majorité parlementaire. Sous la V<sup>e</sup> République, en effet :

« Le Président et le Parlement ressemblent aux deux éléments de l'arc d'ogive qui se soutiennent l'un l'autre à partir de poussées inverses. La clef de voûte, c'est la majorité parlementaire. Bien qu'élu au suffrage universel et doté de prérogatives notables, le Président ne peut pas réellement la suppléer si elle est absente. Il doit la respecter quand elle existe.

(30) Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 19.

(31) Cité par Didier Maus, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, La Documentation française, 2<sup>e</sup> éd., p. 18.

Il ne peut pas se dresser contre elle, sinon de façon provisoire, pour essayer de la disloquer sous sa forme présente et de la recomposer autrement. Au maximum, il peut tenter de la créer ou de la bouleverser par une dissolution. Ensuite, il doit l'accepter telle que les électeurs l'ont confirmée ou changée. Ou recommencer patiemment à la construire et à la maintenir, si elle est aussi floue et aussi fragile qu'auparavant » (32).

Et Maurice Duverger d'expliquer ainsi la force ou la faiblesse d'un pouvoir présidentiel « à géométrie variable » selon qu'il est ou non en mesure de s'appuyer sur une majorité parlementaire forte et cohérente. Appliquant l'hypothèse du régime semi-présidentiel à la Ve République, il observera rétrospectivement :

« Entre 1958 et 1974, l'image officielle du régime français donnait l'impression d'une pyramide renversée sur sa pointe, où se tenait le Président. En réalité, la pyramide avait une meilleure assise. Elle reposait tout simplement sur sa base, formée par la majorité parlementaire » (33).

Or en 1986, l'auteur persiste et signe. Traitant de la Ve République avant que ne débute la « cohabitation », il écrit :

« La formidable puissance (du Président) ne devait rien à la Constitution. Elle reposait sur une base très simple : l'existence à l'Assemblée nationale d'une majorité solide et cohérente, obéissant fidèlement au chef de l'Etat. Appuyés sur elle, Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand ont dominé pendant vingt-quatre ans la législation, le Gouvernement, l'administration, la magistrature, l'armée, les relations extérieures. Ainsi s'est établie une monarchie jacobine, absolue mais républicaine, fondée sur le suffrage universel qui élisait le Président et une majorité soumise à ses directives. Les variations de l'autorité de l'Élysée étaient parallèles aux oscillations de la docilité du Palais-Bourbon à son égard » (34).

Écrit à la veille de l'alternance parlementaire de 1986, ce texte paraît implicitement annoncer qu'à compter de l'apparition d'une majorité parlementaire d'orientation politique opposée à celle du Président, cet équilibre va vaciller. Et pourtant, le *Bréviaire de la cohabitation*, dont il est extrait, vise à montrer que privé du soutien d'une majorité favorable, le Président de la République n'est tenu ni de se démettre, ni même de se soumettre. Mais alors, au nom de quoi ?

Déjà, dans *L'échec au roi*, Maurice Duverger avait expliqué de

(32) Maurice Duverger, *L'échec au roi*, Albin Michel, 1977, p. 90.

(33) Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 154.

(34) Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986, p. 8.

façon prémonitoire qu'en cas de majorité présidentielle et de majorité parlementaire opposées, « on entrerait dans le temps du légalisme, défini par une règle très simple : « Toute la Constitution, rien que la Constitution » (35) ». Mais il avait prévu, en même temps, que la liste des prérogatives présidentielles dispensées par l'article 19 du contreseing du Premier ministre, était, en réalité, très restreinte.

Est-ce à dire qu'apte à expliquer la Ve République en cas de coïncidence entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, la référence au système de partis deviendrait inutile comme instrument de mesure du pouvoir présidentiel, le jour où cette coïncidence disparaîtrait ?

Telle est, du moins, la nouvelle interrogation que la résistance du pouvoir présidentiel à la pression du pouvoir partisan, manifestée depuis le 16 mars 1986, oblige maintenant à soulever.

#### LA RÉSISTANCE DE L'HOMME D'ÉTAT A LA PRESSION DU SYSTÈME DE PARTIS

A s'en tenir à l'instrument de mesure que constitue le système de partis, l'analyse qu'offre l'observation du pouvoir présidentiel en France depuis le 16 mars 1986 confine, en effet, aux limites de l'absurde. A l'appliquer les yeux fermés, tout en restant officiellement le chef de l'Etat, François Mitterrand serait devenu, d'un coup de baguette magique dû au changement de majorité parlementaire, le chef réel de l'opposition ! Il est à peine besoin de déjouer une telle mystification. Non seulement, comme l'écrit Bernard Chantebout, « on ne peut mesurer les pouvoirs du Président-chef-de-l'opposition à l'aune dont on se sert pour déterminer ceux d'un Président-chef-de-la-majorité » (36) ; mais encore neuf mois de pratique de la « cohabitation » ont apporté la preuve que le Président de la République a continué à exercer au cours de cette période les compétences de ses attributions.

Ne voulant pas rester « inerte » pendant le temps qui séparerait les élections législatives de la future échéance présidentielle, François Mitterrand avait pris, dès avant le 16 mars 1986, quelques précautions. Il avait élargi la liste des emplois pourvus par décret du Président de la République en conseil des ministres. Il avait sollicité

(35) Maurice Duverger, *L'échec au roi*, op. cit., p. 215.

(36) Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, coll. « U », 7<sup>e</sup> éd., 1986, p. 602.



par deux fois le Parlement de procéder à une deuxième lecture de la loi. Il s'était même arrogé, en juillet 1984, un véritable « droit de veto » contre le second projet de loi Savary.

Surtout, le chef de l'Etat s'était à de nombreuses reprises affirmé en la légitimité que confère pour sept ans le suffrage universel au « Président de tous les Français » :

« Je suis le Président de tous les Français, proclame-t-il avec insistance ; je ne me mêle pas des problèmes internes aux partis politiques, y compris du parti politique dont j'ai été le dirigeant » (37).

Et il avait pris soin d'identifier sa mission permanente avec celle de l'Etat :

« Président de la République, déclare-t-il à Lille, j'ai l'impérieux devoir de préserver en toutes circonstances l'unité nationale, le respect de la Constitution, le fonctionnement des pouvoirs publics, la continuité de l'Etat » (39).

Ce serait donc une idée aberrante que de vouloir s'ingénier à déceler aujourd'hui, à travers le comportement de François Mitterrand, les caractéristiques du leader de l'opposition. Et, comme pour en exorciser le mythe, le Président de la République a choisi l'un des événements qui ont le plus gravement affecté le Gouvernement de Jacques Chirac pour établir de quel côté se trouvait son pouvoir. Certes, il a pu se déclarer « en phase » au mois de décembre 1986 avec certains aspects de la contestation étudiante. Mais, non sans malignité, il a délibérément proclamé :

« Je suis le gardien de l'Etat. Et je ne peux me réjouir, je ne pourrais pas me réjouir, s'il y avait, à quelque moment que ce fût, une sorte d'abaissement de l'autorité du Gouvernement de la République » (39).

Quelques jours plus tard, le chef de l'Etat ayant reçu au Fort de Brégançon une délégation de grévistes de la SNCF, le secrétaire fédéral CGT des cheminots de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne s'y est pas trompé en déclarant qu'il « n'(avait) pas l'intention de demander l'arbitrage d'un quelconque membre du pouvoir en place. La CGT en effet ne fait aucune différence entre le Président de la République, le Gouvernement, et la direction de la SNCF qui portent conjointement la responsabilité du conflit en cours » (40). Sans doute,

(37) *Le Monde*, 10 juin 1983.

(38) *Le Monde*, 14 juillet 1984.

(39) *Le Monde*, 11 décembre 1986, p. 7.

(40) *Le Monde*, 3 janvier 1987, p. 20.

convient-il de faire ici la part de la surenchère du Parti communiste (et donc de la CGT) sur le Parti socialiste ? Mais le propos montre clairement que le chef de l'État ne saurait être perçu, sans commettre un grave contresens, comme le leader de l'opposition !

Il serait trop long — et trop fastidieux — de vouloir faire ici l'inventaire des actes par lesquels le Président de la République a marqué, depuis le 16 mars 1986, la continuité de sa fonction. Certes, il a perdu la « plus-value » que lui avait conférée auparavant le cumul de sa magistrature officielle et de la fonction latente de leader du parti dominant :

« Je mesure, déclarait François Mitterrand dès le 17 mars, l'importance du changement qu'implique dans notre démocratie l'arrivée aux responsabilités d'une majorité politique dont les choix diffèrent sur des points essentiels de ceux du Président de la République » (41).

Sans en exagérer la portée, il serait vain de minimiser l'importance des pouvoirs que le Premier ministre s'est appropriés par une lecture extensive des articles 20 et 21 de la Constitution (42). Mais, interprétant la Loi fondamentale dans un sens que certains observateurs n'ont pas hésité à qualifier de gaullien, François Mitterrand a pratiqué le « plein emploi » de ses prérogatives présidentielles. Et il a poursuivi sa mission, non seulement en matière de relations extérieures et de défense, mais encore — comme il l'avait annoncé à l'avance (43) — en politique intérieure, en refusant, notamment, de signer certaines nominations individuelles et certaines ordonnances.

Si donc la référence au système de partis n'apporte pas d'explication à ce comportement, à quels autres outils d'analyse convient-il de faire appel pour tenter de l'éclairer, si l'on sait, par ailleurs, que la liste des pouvoirs propres que dresse l'article 19 de la Constitution est succincte et que, jusqu'à ce jour, hormis le droit de message au Parlement, aucun d'entre eux n'a encore été utilisé par le Président de la République sous le régime de la « cohabitation » ? Deux autres clefs, croyons-nous, doivent être successivement testées.

La première est la notion de *contre-pouvoir*. Il serait tentant de fonder sur elle le droit de veto dont l'apparition a été observée depuis le 16 mars 1986 et qui a illustré certaines décisions du chef de

(41) Déclaration prononcée à la télévision le 17 mars 1986 à 20 heures.

(42) Hugues Portelli, Les conquêtes tranquilles du Premier ministre, revue *Projet*, n° 202, novembre-décembre 1986, p. 49 et s.

(43) Notamment dans son message au Parlement du 8 avril 1986, publié en annexe à la 3<sup>e</sup> édition de notre ouvrage sur le Gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République, p. 701-703.

l'Etat (44). D'emblée, il a été utilisé par le Président de la République lors de la formation du Gouvernement Chirac pour récuser certains « ministrables », notamment aux postes des affaires étrangères, de la défense et de la justice. Plus tard, il s'est manifesté, sous forme suspensive, pour retarder l'adoption de certains décrets individuels. Et, à trois reprises, il s'est traduit par le refus définitif de signer des ordonnances. Demain, il pourrait faire opposition à la convocation d'une session extraordinaire du Parlement, demandée par le Premier ministre, ou *a fortiori* au déclenchement d'une procédure de révision constitutionnelle à l'initiative du Parlement ou de celui-ci.

Mais la notion de contre-pouvoir ne peut tout expliquer, même si elle laisse entendre qu'elle pourrait un jour servir de base de départ à une reconquête du pouvoir tout entier au profit d'une alliance électorale victorieuse du Président de la République et du Parti socialiste. En outre, il serait aventureux de chercher une quelconque synchronisation entre le droit de veto coutumier que s'est octroyé François Mitterrand et la sanction opposée par un autre contre-pouvoir : le Conseil constitutionnel, à l'encontre de certaines dispositions législatives votées par la majorité. Jusqu'à présent, le Président de la République n'a déféré, avant promulgation, aucune loi devant les neuf sages du Palais-Royal, à moins que l'on n'admette qu'il l'ait fait par 60 députés ou 60 sénateurs socialistes interposés...

La seconde clef à laquelle on est tenté de recourir est donc la notion de *pouvoir d'Etat*. L'on hésite à l'utiliser une fois encore parce qu'après l'avoir empruntée à Georges Burdeau, on l'a déjà beaucoup exploitée pour expliquer la nature de la V<sup>e</sup> République (45). Cependant, il est peu de discours de François Mitterrand qui ne contiennent aujourd'hui une référence précise à la mission fondamentale que lui assigne l'article 5 de la Constitution en vue d'assurer « la continuité de l'Etat ». A tel point qu'à l'occasion des vœux que le Président de la République a exprimés aux Français pour 1987, il ait tenu à souligner :

« J'ai assuré la continuité de l'Etat ; et j'entends maintenir ce cap » (46).

L'on ne reviendra pas, par conséquent, sur la richesse du concept de pouvoir d'Etat ni sur sa capacité à évaluer la nature et la portée

(44) Dès avant le régime de la cohabitation, la faculté d'empêcher du Président de la République avait pu être observée ; cf. l'étude publiée sur ce thème par Patrick Auvret, *Revue du Droit public*, janvier 1986.

(45) Jean-Louis Quermonne, La notion de pouvoir d'Etat et le pouvoir présidentiel sous la V<sup>e</sup> République, *Mélanges Léo Hamon*, Economica, 1982, p. 585 et s.

(46) *Le Monde*, 2 janvier 1987, p. 4.

du pouvoir présidentiel, en particulier en période de « cohabitation ». Mais l'on voudrait tout de même, à son propos, présenter deux remarques.

D'un point de vue méthodologique, la première a pour but d'observer que la pleine compréhension du régime politique de la V<sup>e</sup> République, qui ne pouvait déjà être assurée en temps ordinaire sans recourir à la notion de pouvoir d'Etat, ne peut d'aucune manière se passer d'elle sous l'empire de la « cohabitation ». Privé des ressources du pouvoir partisan, assiégé à la fois par la majorité parlementaire et par l'exiguïté du texte constitutionnel relatif à ses pouvoirs propres, le Président de la République ne peut trouver d'autre fondement d'envergure à son autorité que dans la mission que lui confère l'article 5 de la Constitution au service de l'Etat. C'est la nature même de ce pouvoir d'Etat qui lui permet de résister à la pression du système de partis, dès lors que le Gouvernement qu'il a nommé fonde sa légitimité sur la majorité parlementaire. Or cette pression s'exprime à travers la coalition des partis politiques dont les dirigeants siègent ès qualité pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, au conseil des ministres (47).

Naturellement, l'idée de pouvoir d'Etat, comme antidote à « fronts renversés » au retour offensif du régime des partis, n'est démocratiquement recevable, comme l'avait établi le général de Gaulle, que dans la mesure où son titulaire demeure l'élu du peuple tout entier (48). Mais, dès lors qu'elle remplit cette condition, elle s'identifie nécessairement avec le pouvoir de la République. N'est-il pas significatif d'observer que, pour la première fois, dans son *Bréviaire de la cohabitation*, Maurice Duverger lui-même en convienne, en faisant référence au concept équivalent, encore emprunté au général de Gaulle, de « la responsabilité suprême de la République et de la France » ? (49).

La seconde remarque a principalement pour objet d'exprimer un vœu. Il va de soi qu'en période de « cohabitation », comme en toute autre période, le pouvoir d'Etat n'a de valeur opératoire que s'il s'incarne dans un homme capable de l'exercer. En d'autres termes, *pas de pouvoir d'Etat sans homme d'Etat !*

Or, si elle est riche en analyses sur les catégories sociales et sur

(47) Outre le Président en exercice du RPR, Jacques Chirac, le Gouvernement inclut les dirigeants des trois autres composantes de la majorité : François Léotard, Pierre Méhaignerie et André Rossinot. Seules des raisons d'ordre conjoncturel ont écarté le président de l'UDF, Jean Lecanuet.

(48) Ce que peuvent confirmer, dans une certaine mesure, les sondages d'opinion.

(49) Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, *op. cit.*, chap. II.

les groupes : des électorats aux clientèles et des partis politiques aux groupes de pression, la science politique française fait preuve de timidité dès qu'il s'agit d'étudier les acteurs politiques individuels, et singulièrement les hommes d'Etat (50). « Périclès, la figure absente », tel est le constat de carence sur lequel s'achève le remarquable chapitre écrit par Georges Lavau sur la Démocratie, avec la collaboration d'Olivier Duhamel, dans le récent *Traité de science politique* ! (51).

Puisse la relation conjoncturelle faite ici de la résistance de l'homme d'Etat à la pression du système de partis, justifier l'apparition à moyen terme d'investigations de grande envergure concernant la place et le rôle des hommes d'Etat dans le fonctionnement des démocraties. La V<sup>e</sup> République pourrait en fournir des exemples et sa connaissance pourrait en tirer un large profit.

Le 6 janvier 1987.

(50) A la question : « Mais qu'est-ce qu'un homme d'Etat ? » posée le 30 décembre 1969 par Jean-Marcel Jeanneney au général de Gaulle, celui-ci répondit : « C'est un homme capable de prendre des risques » ; cité par Jean Lacouture, *De Gaulle*, t. III : *Le souverain*, Seuil, 1986, p. 775.

(51) Georges Lavau, avec la collaboration d'Olivier Duhamel, *La démocratie*, in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, t. II, p. 104.

RÉSUMÉ. — *Les rapports de la Présidence de la République et du système de partis ont revêtu différentes formes, sous la V<sup>e</sup> République, selon les époques et selon les présidents. Tantôt marqués par la séparation rigide du pouvoir présidentiel et du pouvoir partisan, tantôt caractérisés par la confusion des rôles entre la magistrature suprême et le leadership du parti dominant, ils ont toujours exprimé, jusqu'à la « cohabitation », la prépondérance du chef de l'Etat. Toutefois, la majorité parlementaire est apparue selon les cas comme une ressource ou comme une faiblesse du Président ; elle lui fait obstacle dès lors que celui-ci ne sort pas de ses rangs. Et, dans cette hypothèse, la survivance du pouvoir présidentiel ne peut plus trouver son explication dans le système de partis. En régime de « cohabitation », en particulier — à moins de le percevoir sous les traits d'un contre-pouvoir, il ne peut se fonder que sur l'exercice du pouvoir d'Etat. Ce qui implique, pour incarner celui-ci, que l'homme politique en charge de l'Élysée soit un véritable homme d'Etat.*