

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE PREMIER
MINISTRE

N ° 83

S O M M A I R E

JACK HAYWARD	5
Un Premier ministre, pour quoi faire ?	
HUGUES PORTELLI	21
Les Premiers ministres : essai de typologie	
PIERRE AVRIL	31
Diriger le gouvernement	
MICHEL MOPIN	41
Diriger le Parlement	
RAPHAËLLE BACQUÉ	59
Hors Matignon	
GUY CARCASSONNE	65
Le Premier ministre et le domaine dit réservé	
PATRICK SUET	75
Le Premier ministre, acteur économique et social	
JEAN-LUC PARODI	89
Le Premier ministre sous la V ^e République : une popularité dominée	
GEORGES VEDEL	101
Variations et cohabitations	

CHRONIQUES**CHRONIQUE POLITIQUE**

JÉRÔME JAFFRÉ 133
Les élections législatives de mai-juin 1997
ou les illusions d'un scrutin

MARIE-JOSÉ GAROT 151
Électeur, soldat, citoyen : les droits politiques
des étrangers aux États-Unis

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE DU ROYAUME-UNI

JACQUES LERUEZ 165
Fin de « règne » conservateur : les élections générales
du 1^{er} mai 1997

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} mai – 30 juin 1997)
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 177

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} mai – 30 juin 1997)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 183

Summaries 203

PIERRE AVRIL, professeur à l'université de Paris-II.

RAPHAËLLE BACQUÉ, journaliste ; auteur de *Chirac président, les coulisses d'une victoire*, Éditions du Rocher/DBW, 1995 ; *Seul comme Chirac*, Grasset, 1997.

GUY CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université de Paris-X Nanterre, chroniqueur au *Point*.

JACK HAYWARD, professeur de sciences politiques et directeur du Centre for European Politics, Economics and Society à l'université d'Oxford ; auteur notamment d'*Elitism, Populism and European Politics*, Oxford University Press, 1996.

4 MICHEL MOPIN, ancien directeur de la bibliothèque de l'Assemblée nationale ; auteur notamment de : *Les Grands Débats parlementaires de 1875 à nos jours*, La Documentation française, 1989 ; *Littérature et Politique*, La Documentation française, 1997.

JEAN-LUC PARODI, directeur de recherche au CEVIPOF, commente chaque mois depuis 1983 l'évolution de la popularité du pouvoir exécutif (dans le *Journal du Dimanche*).

HUGUES PORTELLI, professeur de sciences politiques à l'université de Paris-II ; auteur notamment de *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1996.

PATRICK SUET, ancien élève de l'ENA, trésorier-payeur général des Hauts-de-Seine, directeur adjoint puis directeur de cabinet du Premier ministre Edouard Balladur de 1993 à 1995, professeur associé à l'IEP de Bordeaux.

GEORGES VEDEL, doyen honoraire de la faculté de droit de Paris, ancien membre du Conseil constitutionnel ; auteur notamment de *Droit constitutionnel* (1949, nouveau tirage en 1984) et de *Droit administratif* (12^e édition 1992, avec P. Delvolvé) et de nombreux articles dans des revues juridiques ou politiques, ou dans la presse nationale.

UN PREMIER MINISTRE,
POUR QUOI FAIRE ?

UN PEU D'HISTOIRE

5

Si l'on replace l'inquiétude contemporaine face à la personnalisation du pouvoir politique dans une perspective historique longue, la prédominance de l'autocratie sous différentes formes monarchiques et impériales, sur le modèle de la politique de Cour, ressort très clairement. Dans son impressionnant ouvrage, embrassant 5 000 ans d'histoire du gouvernement, S.E. Finer, qui distingue quatre types purs et six formes hybrides de régimes politiques, préfère le métonyme « Palais » à l'expression « politique de Cour », mais le sens est le même¹. Que l'on considère les souverains monocratiques de l'Égypte ancienne ou de la Mésopotamie, les empires perse, romain, byzantin, chinois et musulman, ou les monarchies absolues du début de l'Europe moderne, les courtisans n'ont pas de pouvoir direct mais l'empruntent en satisfaisant les désirs des souverains. Parce que le pouvoir d'État est personnalisé, c'est grâce à leur fidélité personnelle au souverain qu'ils obtiennent des faveurs politiques et exercent une influence occulte sur les décisions. Malgré la bureaucratisation du processus gouvernemental et l'apparition de partis politiques de masse au XX^e siècle, il n'a pas été possible de rendre impersonnel l'exercice du pouvoir au sommet de la pyramide politique. Que ce soit sous la forme du stalinisme ou du maoïsme, du gaullisme, du thatchérisme ou du felipisme, « le monstre froid de l'État

1. S.E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford, Oxford University Press, 1997, vol. 1, p. 38-43. Les trois autres types purs distingués par Finer sont moins personnalisés. Il s'agit de l'Église, de la Noblesse et du Forum.

prend la forme humaine d'un grand usurpateur : les ambitions et fantaisies d'un individu, ses aspirations et ses animosités, sa vision à long terme et ses préoccupations à court terme de survie quotidienne² ». Si le dirigeant politique tend désormais à arriver au pouvoir par les élections plutôt que par la violence, et s'il perd ce pouvoir à la suite d'une défaite électorale plutôt que d'un assassinat, si la « politique de Cour » a tendu à perdre son caractère personnel du fait du gouvernement hiérarchique et par comité, la décision finale – lorsqu'elle peut être identifiée – est fréquemment attribuable à une seule personne. Cela suggère une importante continuité avec le passé alors que tant d'autres choses ont changé.

6 Si le gouvernement personnel est sans doute la forme de gouvernement la plus ancienne et la plus durable, à travers la figure du roi guerrier, parfois divinisé, il a connu de nombreuses vicissitudes historiques. Dans l'Europe médiévale, le système de monarchie féodale, limitée par la noblesse et les prétentions politiques de la papauté, a restreint la capacité d'aspirants monarques absolus à construire un État. Cependant, au XVII^e siècle, alors qu'en Europe continentale les monarchies absolues se propageaient, en Angleterre, le partage du pouvoir entre les aristocrates locaux et la bourgeoisie urbaine représentée au Parlement survécut à la guerre civile, culminant dans l'accord constitutionnel de 1688, fondé sur l'idée que la Couronne recevait son pouvoir du Parlement. La formation d'un système bipartite en Grande-Bretagne à la fin du XVII^e et au début du XVIII^e siècle s'est accompagnée de l'apparition d'un Premier ministre et d'un cabinet responsables au départ devant le roi et le Parlement, le poids se déplaçant peu à peu du premier au second. Le Premier ministre – une fonction n'ayant aucun fondement dans la Constitution – devait disposer d'une majorité à la Chambre des Communes. Il n'était pas erroné de le décrire alors comme « le premier parmi ses pairs », bien que, en pratique, sa prédominance ait tendu à s'affirmer, aux dépens de l'égalité ministérielle de principe. Ses opposants furent graduellement regroupés en une et non plusieurs oppositions. Dès la seconde moitié du XVIII^e siècle, l'opposition de Sa Majesté n'était pas considérée comme subversive, alors que sur le Continent l'opposition était, en général, considérée comme intolérable et n'était pas tolérée.

2. J. Hayward, in J. Hayward (dir.), *De Gaulle to Mitterrand : Presidential Power in France*, Londres, Hurst, 1993, p. 213. A propos de la distinction entre cour, gouvernement hiérarchique et gouvernement par comité, voir C.P. Snow, *Science and Government*, Londres, Oxford University Press, 1961, p. 56-66.

Après l'échec de leur brève expérience de monarchie constitutionnelle, les révolutionnaires français – dans leur réaction extrême contre la monarchie absolue – cherchèrent à éviter d'avoir un chef de gouvernement. Ils tentèrent d'interpréter la notion de gouvernement parlementaire de façon littérale et développèrent le « gouvernement par assemblée ». Ce modèle dégénéra rapidement en une forme de gouvernement par comité – le Comité de salut public, dominé par la fraction jacobine dirigée par Robespierre. Après son renversement, le nouveau régime revint en 1795 au gouvernement personnel en passant, d'abord, par un comité de cinq directeurs, puis, en 1799, par un consulat de trois personnes pour finalement se réduire à l'empereur Napoléon. La tentative d'empêcher le gouvernement d'un seul homme mena de nouveau, par étapes, à la monocratie sous une forme extrêmement autoritaire, mais désormais légitimée par plébiscite populaire. Ainsi, en France, l'incapacité de réconcilier la démocratie représentative avec la direction personnalisée offrit un avertissement salutaire à tous ceux qui, dans leur souci d'éviter un pouvoir arbitraire, tentèrent imprudemment de parvenir à cette fin en dépersonnalisant totalement le pouvoir. La conséquence fut un pouvoir hyper-personnalisé, qui a fait de nombreux émules sous une forme ou une autre de *leader massimo*.

Si l'on réfléchit maintenant aux raisons contemporaines qui conduisent à la personnalisation du pouvoir d'État, on peut en mentionner trois en particulier. Dans les démocraties de masse, la sélection des dirigeants prend la forme d'élections au cours desquelles la personnalisation est amplifiée par les médias de masse. Le besoin de simplifier les problèmes et de mobiliser émotionnellement les électeurs, qui sont souvent mal informés et indifférents, nourrit la tendance à transformer les élections parlementaires de centaines de choix locaux en un seul grand choix. Les candidats sont des substituts pour les dirigeants de parti qui sont supposés émerger comme futurs Premiers ministres. Lorsqu'il n'existe pas de dirigeant de parti incontesté – ce qui est assez souvent le cas –, cela peut produire une certaine confusion, privant les électeurs du sentiment qu'en choisissant localement ils déterminent en fait le résultat national. Jusqu'à la séparation de la fonction de Premier ministre des autres fonctions ministérielles, il était fréquent qu'il soit combiné avec le ministère des Finances ou avec celui des Affaires étrangères.

La nécessité d'entretenir des relations avec les autres pays est la seconde raison menant à la personnalisation du pouvoir dans un homme d'État international. Alors que sur la scène nationale il est difficile de ne pas être considéré comme un politicien, les sommets bilaté-

raux ou multilatéraux permettent au dirigeant de personifier la nation d'une façon moins ouvertement partisane, endossant ainsi le manteau de l'homme d'État.

En troisième lieu, les crises – en particulier les crises étrangères telles que les guerres – accentuent la personnalisation du pouvoir. Lorsqu'un pays possède des armes nucléaires, le fait qu'une seule personne ait le pouvoir de décider de les utiliser ou non symbolise la concentration de la prise de décision en temps de crise.

LE PREMIER MINISTRE DANS UNE PERSPECTIVE COMPARATISTE

8 Dans les années 1960, en Grande-Bretagne, un débat autour des notions de gouvernement du Premier ministre et de gouvernement du cabinet fut lancé par John Mackintosh et Richard Crossman, deux politiciens travaillistes qui avaient enseigné respectivement les sciences politiques et la philosophie politique. Mackintosh – de façon plus prudente que Crossman – avança l'idée que l'opinion, largement répandue, selon laquelle la Grande-Bretagne était gouvernée par un cabinet était devenue très trompeuse du fait du rôle de plus en plus déterminant du Premier ministre³. Pendant près de trente ans, un débat – non tranché à ce jour – se développa entre ceux qui souhaitaient voir le Premier ministre exercer son pouvoir sans entrave et ceux qui insistaient sur les contraintes à imposer à ce type de direction personnelle⁴. En 1990, la reconnaissance du caractère stérile de cette dichotomie déboucha sur une analyse plus complexe du gouvernement exécutif, lancée par Patrick Dunleavy et Rod Rhodes dans un article qui eut beaucoup d'écho. Ils distinguaient six modèles, dont deux étaient des variantes de gouvernement par le Premier ministre, et les quatre autres des gouvernements où la prise de décision était collective : le gouvernement du

3. J. Mackintosh, *The British Cabinet*, Londres, Stevens, 1962 (2^e éd. 1968) ; R.H.S. Crossman, introduction à W. Bagehot, *The English Constitution*, Londres, Fontana, 1963. Voir aussi R.H.S. Crossman, *Inside View*, Londres, J. Cape, 1972. Crossman écrivait en octobre 1964, juste après être entré dans le gouvernement de Harold Wilson : « Il y a, je pense, plus de possibilités de prendre des décisions dans le cabinet que je ne le réalisais, de même que plus de possibilités de dictature du Premier ministre », R.H.S. Crossman, *The Diaries of a Cabinet Minister*, Londres, Hamilton and Cape, 1975, vol. 1, p. 29.

4. Pour le point de vue « anti-Premier ministre » voir G.W. Jones, « The Prime Minister's Power », in A. King, *The British Prime Minister*, 2^e éd., Londres, Macmillan, 1985, p. 195-220, et P. Norton, « Prime Ministerial Power », *Social Studies Review*, vol. 3, n° 2, 1988, p. 108-115.

cabinet, le gouvernement ministériel, le processus segmenté de prise de décision et la coordination bureaucratique⁵. Si l'on définit les fonctions essentielles de l'exécutif comme étant celles de coordonner la politique gouvernementale et de prendre les décisions finales, l'exercice de ces fonctions variera entre, d'un côté, le très centralisé et personnalisé et, de l'autre, le décentralisé et collectif. Comme nous le verrons, dans certains pays et dans certains secteurs d'activité, le gouvernement sectorialisé peut prendre la forme d'une combinaison de gouvernement ministériel et bureaucratique agissant à travers des ministères semi-autonomes. Même s'il est impossible d'éviter certaines formes de coordination, en particulier à travers le processus budgétaire, dans les pays ayant des systèmes exécutifs centraux faibles tels que la Suisse, l'Italie et les Pays-Bas, le Premier ministre voit sa capacité de coordonner et de prendre des décisions sérieusement compromise. Un des avantages de cette approche diversifiée est qu'elle permet plus facilement d'établir des comparaisons entre pays et entre secteurs d'action politique que l'opposition dualiste entre gouvernement du Premier ministre et gouvernement du cabinet.

9

Considérons quatre cas où les États peuvent déterminer le contexte dans lequel le Premier ministre cherche à coordonner et à décider la politique gouvernementale. En premier lieu, nous indiquerons les caractéristiques des mesures constitutionnelles qui renforcent ou limitent les marges de manœuvre du Premier ministre. En deuxième lieu, le rôle de l'opinion publique dans les sociétés démocratiques fournit à la fois une source de soutien et une force de dissuasion pour l'exercice du pouvoir du Premier ministre, par le recours à de fréquents sondages d'opinion ou de moins fréquents référendums. En troisième lieu, les résultats des élections parlementaires (et, de façon générale, de toutes les élections) offrent au Premier ministre des ressources, tout en restreignant le champ de son action puisqu'il est censé respecter les engagements pris. En quatrième lieu, la composition partisane de l'exécutif – en particulier dans le cas d'un gouvernement de coalition – aide à différencier les champs d'action et les méthodes adoptées par ceux qui exercent le pouvoir du Premier ministre, d'un pays à l'autre et même au sein d'un même pays. Il y a, bien sûr, d'autres facteurs, tels que les personnalités de ceux qui occupent la fonction de Premier ministre, qui ont

5. P. Dunleavy et R. Rhodes, « Core Executive Studies in Britain », *Public Administration*, vol. 68, 1, printemps 1990, p. 3-28.

été explorées dans des biographies et autobiographies (fort utiles lorsqu'elles ne sont pas hagiographiques ou autojustificatrices à l'excès), mais elles ne permettent pas de généralisation facile, bien que certains types de personnalité soient plus appropriés dans des circonstances et contextes politiques particuliers comme, par exemple, les crises, ou lorsque la négociation de compromis s'impose.

10 La Constitution, qui établit les règles formelles en fonction desquelles le gouvernement doit fonctionner, est un point de départ naturel. Là où, comme en Grande-Bretagne, il n'existe pas de Constitution écrite, une accumulation de traditions constitutionnelles et certaines mesures législatives fournissent le cadre normatif à l'action du Premier ministre. Cependant, l'existence d'une Constitution écrite ne signifie pas qu'un grand nombre de traditions ne se soient pas développées, de telle sorte que les textes sont au mieux incomplets et, au pis, trompeurs. Ils reflètent l'expérience politique nationale, « ainsi toutes les Constitutions contiennent des éléments qui sont autobiographiques et donc idiosyncratiques⁶ ». Par exemple, l'expérience passée de la République de Weimar et du III^e Reich a poussé l'Allemagne à tenter, dans sa Loi fondamentale de 1949, de renforcer le pouvoir du Chancelier fédéral, tout en imposant des contraintes à ce pouvoir. Ainsi l'article 65 fait-il appel simultanément à trois principes rivaux dans trois phrases successives : la primauté du Chancelier, l'autonomie ministérielle et le consensus collectif du cabinet. Alors que le Chancelier se voit accorder la direction politique, la responsabilité ministérielle est affirmée et le cabinet arbitre les conflits entre les ministres... ce qui signifie que la personne qui doit décider ce qui se passe en pratique n'est pas toujours très clairement déterminée⁷. On a pu ainsi affirmer que l'Allemagne était passée de la « démocratie du Chancelier » d'Adenauer à la « démocratie coordonnée » de Kohl⁸. Nous analyserons plus loin l'expérience allemande de la motion de censure constructive au Bundestag et l'interdiction pour le Parlement de s'autodissoudre, mais il est important de mentionner, même rapidement, trois

6. S.E. Finer *et al.*, *Comparing Constitutions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 7.

7. « Le Chancelier fédéral déterminera et assumera la responsabilité des orientations politiques générales. Dans les limites établies par ces orientations, chaque ministre fédéral mènera les affaires de son département de façon indépendante et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral décidera en cas de différence d'opinion entre les ministres fédéraux », article 65 de la Loi fondamentale.

8. S. Padgett, « Chancellors and the Chancellorship », in S. Padgett (dir.), *Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship*, Londres, Hurst, 1994, p. 4-5, 18-19.

contraintes qui s'imposent au pouvoir du Chancelier : le fédéralisme, l'existence d'une puissante Cour constitutionnelle et d'une Bundesbank indépendante, autant d'éléments qui mériteraient chacun une ample discussion comparative.

Le soutien de l'opinion publique est la source fondamentale de légitimation de l'autorité du Premier ministre dans les démocraties libérales et, en retour, sa perte affaiblit cette autorité. La présentation de la personnalité et du programme du Premier ministre au public ne se fait plus tant aujourd'hui par des réunions de masse que par l'utilisation sophistiquée des médias, en particulier de la télévision. L'objectif demeure le même : mobiliser le soutien de l'opinion publique en général, ou celui de publics sélectionnés. Que l'on utilise, pour mesurer le degré de soutien de l'opinion publique à l'action du Premier ministre ou à des mesures spécifiques auxquelles il est identifié, des moyens informels tels que des sondages d'opinion fréquents, ou des moyens formels comme le référendum, le processus de la démocratie représentative est détourné par la démocratie directe. Les sondages peuvent, bien sûr, être un complément du processus électoral s'ils informent les électeurs du jugement que porte l'opinion publique sur l'action du Premier ministre sortant et comparent celui-ci avec des rivaux potentiels, du même parti ou d'autres partis. Cependant, une de leurs fonctions principales est d'exercer, entre les élections, une sorte de contrainte non constitutionnelle sur le Premier ministre ; ils sont aussi un moyen de tester *a priori* le soutien potentiel pour certaines initiatives politiques que le Premier ministre pourrait vouloir prendre. S'étant répandus en Europe à partir des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, les sondages d'opinion sont désormais considérés comme une aide indispensable pour les dirigeants politiques. Cependant, ils ont peut être encouragé une tendance à diriger en retrait, certains Premiers ministres étant tentés d'abandonner le rôle actif de modeleurs de l'opinion publique pour celui de créatures pusillanimes désireuses d'adopter, dans leur course permanente à la popularité, les points de vue dominants mais souvent mal informés. Le recours croissant au référendum – comme il est proposé actuellement même dans des pays comme le Royaume-Uni, traditionnellement très réticent à contourner le Parlement –, quand il n'est pas le résultat d'une initiative populaire, indique que les Premiers ministres préfèrent remettre directement au public la responsabilité de décider des questions délicates au lieu de l'assumer eux-mêmes. Cela s'applique en particulier à des questions comme l'adoption de la monnaie unique européenne, bien qu'en Allemagne, pour des raisons histo-

riques, la Constitution interdit au Chancelier allemand d'organiser un référendum. Cependant, malgré ces risques populistes et plébiscitaires, le référendum peut être un supplément occasionnel au processus électoral ; mais il ne saurait en aucun cas s'y substituer.

12 A l'opposé des systèmes semi-présidentiels comme celui de la France, dans lequel on a deux expressions de l'opinion des électeurs, non synchronisées et pas toujours cohérentes, les systèmes parlementaires évitent de tels problèmes de conflit parce que le Premier ministre n'a besoin que du soutien du Parlement, et pas de celui du président. On a fait grand cas de l'outil constitutionnel allemand (article 67 de la Loi fondamentale) que représente la motion de censure constructive, par laquelle le Bundestag ne peut se débarrasser d'un Chancelier qu'en éliminant son successeur à la majorité absolue. En 1972, la tentative de remplacer Willy Brandt échoua, mais en 1982 le chancelier Helmut Schmidt fut remplacé par Helmut Kohl lorsque le partenaire du SPD dans la coalition gouvernementale, le FDP, décida de soutenir l'autre parti. Cependant, il a été souligné fort à propos qu'« un gouvernement minoritaire survivant sous la protection de l'article 67 serait capable d'accomplir bien peu de choses en pratique. En conséquence, la contribution de cette procédure à la stabilité gouvernementale est très limitée. Dans un système parlementaire de gouvernement, la stabilité gouvernementale ne peut pas être garantie à long terme par des mesures constitutionnelles, mais seulement par l'appui de majorités parlementaires fidèles et disciplinées, dont la précondition est un système de parti stable⁹ ». Les problèmes posés aux Premiers ministres qui sont à la tête de gouvernements minoritaires seront discutés plus loin, en rapport avec la composition des gouvernements de coalition.

Dans la plupart des pays européens le Parlement est élu pour une période fixe et, en général, va au terme de son mandat, sauf en cas de crise, comme ce fut le cas en Italie en 1994 et 1996. En Grande-Bretagne, le fait que le Premier ministre ait hérité de la prérogative royale prédémocratique de dissoudre le Parlement représente une source importante de pouvoir tactique pour l'établissement du calendrier des élections. Le fait d'avoir la liberté de décider de dissoudre le Parlement quand cela convient au parti au pouvoir est un instrument efficace sauf quand le Premier ministre et le parti au pouvoir connaissent une impopularité constante au cours des années qui précèdent les

9. D. Southern, « The Chancellor and the Constitution », in *ibid.*, p. 28.

élections, auquel cas l'échéance est toujours repoussée dans l'espoir de voir renaître le soutien de l'opinion publique. Ainsi, en 1997, le gouvernement Major a été jusqu'au bout de son mandat de cinq ans, alors qu'en France – contre la tradition constitutionnelle mais non contre la lettre de la Constitution – le président Chirac a suivi son Premier ministre Juppé qui lui conseillait de dissoudre l'Assemblée nationale une année avant la fin de la législature. C'est une situation tout à fait différente des dissolutions « de crise » de De Gaulle en 1962 et 1968 ou des dissolutions décidées par Mitterrand en 1981 et 1988 pour rétablir l'harmonie politique entre l'exécutif et le législatif. La décision de Chirac revient à importer en France le pouvoir discrétionnaire de dissoudre la Chambre des Communes que les Premiers ministres anglais ont hérité des prérogatives royales.

Le cas allemand de 1982 est intéressant. Quand Kohl remplaça Schmidt, il rechercha de façon délibérée la défaite dans un vote de confiance afin de pouvoir utiliser l'article 68 pour dissoudre le Bundestag. Le président accepta cet artifice en s'appuyant sur le fait que le FDP ne s'était rallié au vote de la motion de censure constructive qu'à condition que des élections soient organisées. Quatre membres du Bundestag portèrent l'affaire devant la Cour constitutionnelle allemande, arguant que l'article 68 avait été mal utilisé du fait de cette dissolution forcée. La Cour déclara qu'il y avait bien eu un contournement délibéré de l'article 39 de la Loi fondamentale, selon lequel des élections doivent être organisées 45 mois au plus tôt et 47 mois au plus tard après le début d'une législature. Néanmoins, elle conclut que le président avait le droit d'accorder une dissolution, mais établit des critères restrictifs pour une future application de ce droit¹⁰. Grâce à ce compromis judiciaire, le chancelier allemand n'a normalement pas la possibilité de décider quand dissoudre le Parlement, mais il peut s'assurer le soutien de l'opinion publique pour un changement de gouvernement de coalition à mi-mandat.

La composition politique du gouvernement est un facteur important de variation : on peut ainsi passer d'un extrême à l'autre, d'un gouvernement à parti unique avec de forts Premiers ministres, tel qu'en Grande-Bretagne, à un gouvernement multipartite avec des Premiers ministres faibles, comme en Suisse, où cette fonction tourne annuellement entre tous les partenaires de la coalition. Comme on l'a vu dans le

10. *Ibid.*, p.30-31.

cas allemand, un gouvernement de coalition peut mener à un changement de Premier ministre à mi-mandat ; cette éventualité peut se produire avec ou sans changement dans la composition politique du gouvernement de coalition, comme cela est arrivé fréquemment en Italie. La position du Premier ministre changera beaucoup selon que l'accord de coalition est détaillé et est le fruit d'une longue négociation entre des partenaires qui s'engagent à le respecter, comme c'est le cas aux Pays-Bas, ou selon qu'il s'agit d'un mariage hasardeux de convenance, contraignant le Premier ministre à vivre de compromis d'une semaine à l'autre, comme cela était le cas sous la IV^e République en France.

14 Une étude portant sur 218 gouvernements de coalition, conduite dans douze pays européens entre 1945 et 1987 (mais qui, malheureusement, ne comprend ni la France, ni l'Espagne ni le Royaume-Uni), souligne que, dans 10 % des cas seulement, un seul parti contrôlait plus de la moitié des sièges de l'Assemblée législative. Cette situation a existé quatre fois en Autriche, en Irlande et en Norvège, tandis qu'en Italie il y a eu à quatre occasions une coalition malgré une majorité absolue des démocrates chrétiens au Parlement. Dans 21 % des cas, une coalition majoritaire existait, dans laquelle aucun parti n'avait de majorité absolue (17 cas en Finlande, 14 en Italie et 8 aux Pays-Bas). Dans 36 % des cas, il y avait une coalition de majorité relative (15 cas en Belgique, 10 en Allemagne et en Islande, et 9 au Luxembourg). Enfin, dans 33 % des cas, on avait affaire à des gouvernements minoritaires. C'est vrai dans presque tous les cas étudiés au Danemark (18 sur 20) mais aussi dans 14 des 35 cas étudiés en Italie, 8 des 15 cas en Norvège et 10 des 16 cas en Suède, mais jamais en Allemagne¹¹. Des gouvernements minoritaires peuvent survivre tant que les partis de l'opposition sont incapables de se mettre d'accord entre eux pour les remplacer. La tâche du Premier ministre est alors de manœuvrer en avançant des propositions politiques qui maintiennent les partis d'opposition divisés.

11. M. Laver et N. Schofield, *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 70-71. Les pays étudiés sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

CARACTÉRISTIQUES DES PREMIERS MINISTRES DANS UNE OPTIQUE COMPARATIVE

Une façon indirecte de chercher à comprendre à quoi servent les Premiers ministres est d'essayer de mettre en évidence les caractéristiques marquantes de ceux qui atteignent le sommet de ce mât de cocagne. Une étude quantitative des Premiers ministres européens (et, dans le cas de la France sous la V^e République, des présidents également), menée en 1991 et couvrant la période depuis 1945, nous en apprend beaucoup quant à leurs origines sociales et politiques, de même que sur la durée de leur mandat, bien que, malheureusement, elle ne soit pas à même de nous éclairer sur les raisons de leur succès ou de leur échec¹². Deux seulement étaient des femmes (Brundtland et Thatcher). Une formation et une profession juridiques sont les plus fréquentes, viennent ensuite les professeurs d'universités et les fonctionnaires, alors que les chefs d'entreprise et les journalistes sont plus rares.

15

Avant d'entrer dans le cabinet, 82 % des Premiers ministres étaient parlementaires, 52 % étaient des responsables nationaux de leur parti, 44 % étaient élus locaux et 30 % avaient représenté des groupes d'intérêts. Les dirigeants de groupes d'intérêts sont particulièrement nombreux dans les cinq pays scandinaves où ils représentent 46 % du total. Les responsabilités de parti sont aussi beaucoup plus fréquentes en Scandinavie que dans le reste de l'Europe continentale, où le choix des Premiers ministres est plus souvent le résultat de compromis¹³. L'âge auquel les Premiers ministres européens prennent leur fonction est de : moins de 40 ans, 22 % ; entre 40 et 49 ans, 41 % ; entre 50 et 59 ans, 28 % ; au-delà de 60 ans, 10 %¹⁴.

Müller et Philipp ont constaté que « les futurs Premiers ministres n'occupent pas plus de responsabilités à la tête de ministères *avant* de devenir chefs de gouvernement que ne le font, en moyenne, les

12. Le nombre de Premiers ministres par pays est : 5 pour la Suède, 6 pour l'Autriche, le Luxembourg et l'Allemagne occidentale, 7 pour l'Irlande, 9 pour la Norvège et le Royaume-Uni, 11 pour le Danemark et les Pays-Bas, 12 pour l'Islande, 14 pour la Belgique, 16 pour l'Italie, 18 pour la Finlande et 26 pour la France. W. Müller et W. Philipp, « Prime Ministers and other Governmental Heads », in J. Blondel et J.-L. Thiébaud (dir.), *The Profession of Governmental Ministers in Western Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1991, p. 151.

13. W. Müller et W. Philipp, *op. cit.*, p. 141, 145.

14. *Ibid.*, p. 143

membres du gouvernement tout au long de leur carrière [...]. Ainsi, d'un côté, un quart de tous les chefs de gouvernement sont devenus Premiers ministres sans avoir jamais été membres du cabinet au préalable et 37 % n'avaient occupé qu'un poste ministériel avant de devenir Premiers ministres¹⁵ ». Il est surprenant de constater le peu d'intérêt que l'on accorde, dans la plupart des pays d'Europe, à l'apprentissage des responsabilités ministérielles. Les ministères les plus importants dans lesquels les Premiers ministres ont servi sont, comme on peut s'y attendre, les Finances (37 %) et les Affaires étrangères (24 %), suivis par la Justice (19 %), l'Agriculture (14 %), l'Intérieur et l'Éducation (13 %), la Défense et l'Industrie (11 %). Alors que dans certains pays, comme l'Autriche, l'Allemagne et le Royaume-Uni, il n'est pas habituel pour d'anciens Premiers ministres de revenir à un autre poste ministériel, Müller et Philipp notent que, en général, « 37 % l'ont fait et presque la moitié de ceux-ci sont revenus au sein du cabinet plus d'une fois », 42 % comme ministres des Affaires étrangères¹⁶. Cela est vrai en particulier pour la France sous la IV^e République (13 cas), la Belgique (12 cas) et l'Italie (11 cas)¹⁷.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les Premiers ministres d'Europe occidentale sont restés en moyenne 3,8 années à leur poste. La France de la IV^e République et la Finlande ont eu chacune six Premiers ministres qui sont restés en poste moins de six mois. « A l'autre extrême, vingt et un chefs de gouvernement sont restés en place huit ans et plus. Le record est détenu par Erlander en Suède (23 ans), suivi par Werner du Luxembourg (20 ans). Les autres "vedettes" qui sont restées en place huit ans ou plus sont Adenauer, de Gaulle, Pompidou, Kreisky, Gerhardsen, Palme, Sorsa, Drees, Hansson, Thatcher, Thors, Dupong, de Valera, Martens, Joergensen, Lynch, Schmidt, G. Eyskens et Raab¹⁸ », auxquels il faut maintenant ajouter Kohl. Il est clair que seuls ceux qui ont occupé leur poste pendant une période minimum, au moins trois ans, ont eu un impact important, la durée étant pour cela une condition nécessaire mais pas suffisante. Les Premiers ministres qui étaient des politiciens à plein temps avant de devenir membres du

15. *Ibid.*

16. *Ibid.* p. 143, 144. Le ministère de la Défense n'était important que dans les grands pays, tandis que l'Agriculture n'a été une étape significative que pour la Finlande, l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas.

17. *Ibid.*, p. 152, n. 12.

18. *Ibid.*, p. 137. Sont décomptées ici les années passées au pouvoir, qui comprennent, le cas échéant, la présidence.

cabinet étaient davantage susceptibles de rester en place plus longtemps, ce qui laisse entendre que le professionnalisme est un atout important pour ceux qui arrivent au sommet.

Les différences de classe sociale se reflètent dans l'éducation et l'expérience professionnelle des Premiers ministres, et sont également liées aux affiliations droite-gauche. Müller et Philipp ont constaté que, « si 10 % seulement des Premiers ministres non socialistes n'ont pas été à l'université, c'était le cas pour 33 % de leurs collègues de gauche ; en outre, l'écart ne diminue pas, il est le même avant et après 1970¹⁹ ». 49 % des Premiers ministres de droite et du centre ont eu comme première profession des emplois de classe moyenne (17 % ont été professeurs d'université), alors que 14 % des Premiers ministres de gauche se sont recrutés dans ce type de professions, 17 % ayant été journalistes et 17 % cols bleus ou cols blancs. Comme on pouvait s'y attendre, les Premiers ministres de gauche ont plus souvent été ministres du Travail ou des Affaires sociales, alors que les Premiers ministres de droite et du centre ont plus fréquemment occupé d'autres ministères, en particulier celui des Finances²⁰.

17

LES RESSOURCES EN PERSONNEL DES PREMIERS MINISTRES

On a pu écrire que « plus l'équipe est large et plus elle se concentre sur les politiques publiques, plus le Premier ministre sera susceptible d'intervenir sur ces questions²¹ ». Cependant, si la taille peut être un indicateur de la tendance à intervenir (bien que, comme on verra en particulier dans le cas italien, la qualité de l'équipe peut être plus importante que sa quantité), il ne serait pas prudent d'assimiler ressources en personnel et capacité de contrôle. Bien que, « en matière de patronage, d'action politique et de procédure, les Pays-Bas soient loin d'avoir un gouvernement de Premier ministre », Rudy Andeweg affirme que le fait que le Premier ministre hollandais n'ait que dix ou douze conseillers « ne doit pas être pris pour de la faiblesse²² ». En Grande-Bretagne, « le

19. *Ibid.*, p. 146.

20. *Ibid.*, p. 147-148.

21. G.W. Jones, « European Prime Ministers in Perspective », *West European Politics*, 14/2, avril 1991, p. 173.

22. R.B. Andeweg, « The Dutch Prime Minister : Not Just a Chairman, Not Yet a Chief ? », in *ibid.*, p. 118.

total de l'équipe du Premier ministre compte entre deux douzaines et environ une trentaine de personnes, dont peut-être dix-sept ou dix-huit sont étroitement liées à l'action politique et à l'orientation (et la présentation) de cette action²³ ». Bien que Margaret Thatcher ait légèrement augmenté la taille de l'équipe de sa cellule politique de Downing Street, Anthony King souligne que « les Premiers ministres britanniques ont cherché à gouverner avec leurs collègues ministres plutôt qu'indépendamment ou contre eux ; ils ont rarement eu des objectifs politiques distincts de ceux de leur gouvernement et de leur parti », et que même Margaret Thatcher « est presque tout le temps parvenue à ses fins en utilisant son pouvoir de nommer et de renvoyer les ministres pour mettre les hommes en qui elle avait confiance (ou qu'elle pouvait dominer) aux postes ministériels qu'elle considérait comme importants »²⁴... C'est précisément parce qu'un Premier ministre hollandais n'a pas la même possibilité de remanier à volonté son gouvernement de coalition qu'il doit chercher à établir un consensus plutôt qu'à imposer ses décisions.

Le Premier ministre français est également en mesure de travailler avec une équipe personnelle relativement restreinte, parce qu'il peut utiliser les ressources du secrétariat général du gouvernement, ainsi que celles du SGDN (Défense) et du SGCI (Europe). Bien que la France pose le problème particulier des relations avec un président de la République très actif, les Premiers ministres cherchent à établir une coordination même si la décision finale peut revenir au président. Le risque de centralisation excessive d'un tel pouvoir de coordination, qui peut mener à une tendance exagérée à imposer ses vues, a été démontré abondamment – avec les conséquences fatales que l'on sait – par Alain Juppé et son entourage de 1995 à 1997. En Grande-Bretagne, c'est au secrétariat du cabinet que revient la responsabilité première de la coordination, qu'il remplit grâce, en particulier, à l'autorité du secrétaire du cabinet. En Italie, les tentatives visant à renforcer la position du Premier ministre en accroissant l'équipe du Palazzo Chigi n'ont pas réussi à surmonter la faiblesse due en particulier à la courte durée des Premiers ministres. Un *turn-over* aussi élevé décourage la mise en place de liens clairs entre l'équipe du Premier ministre et les fonction-

23. A. King, « The British Prime Ministership in the Age of the Career Politician », in *ibid.*, p. 41.

24. *Ibid.*, p. 41-42.

naires clés des ministères. De tels canaux de communication « sont très importants pour un Premier ministre s'il veut jouer un rôle réel de coordination dans le processus politique [...]. En outre, pour la simple raison que le secrétariat est responsable auprès du Premier ministre seul, et n'est pas perçu comme une entreprise collective du Conseil des ministres dans son ensemble, les ministres et les fonctionnaires sont moins enclins à transmettre l'information et, en général, à adopter une attitude coopérative. De ce point de vue, l'absence totale d'un instrument comme le secrétariat du cabinet, en Grande-Bretagne, est un grand handicap²⁵ ». Le maintien d'un semblant de réalité de prise de décision collective a permis aux Premiers ministres britanniques de jouer un rôle déterminant sans institutionnaliser formellement leur pouvoir. Cependant, les premières indications suggèrent que le Premier ministre Blair entend jouer un rôle plus important avec l'assistance de son équipe personnelle.

19

POST-SCRIPTUM

Le processus de démocratisation des régimes autoritaires d'Europe du Sud qui a mené, dans les années 1970, la Grèce, le Portugal et l'Espagne à adopter des institutions parlementaires a été suivi, dans les années 1990, par une seconde vague démocratique en Europe centrale et de l'Est postcommuniste où le modèle présidentiel et semi-présidentiel semble avoir été préféré. Seules la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie ont choisi d'adopter le modèle Parlement-Premier ministre. Cependant, une analyse résumant l'expérience d'après guerre dans le monde entier à partir d'éléments empiriques qui permettent de sous-tendre des prédictions théoriques est arrivée à la conclusion que ce modèle est plus susceptible de consolider la démocratie que le présidentielisme. Ces éléments sont « la plus grande propension des gouvernements à avoir des majorités pour appliquer leurs programmes ; leur plus grande capacité à diriger dans un cadre politique pluraliste ; la moindre propension des exécutifs à diriger aux marges de la Constitution et la plus grande facilité de changer le responsable de l'exécutif qui le ferait ; leur moindre susceptibilité aux coups d'État militaires ; et leur plus grande tendance à offrir des longues carrières de parti et de gouvernement, ce qui favorise la loyauté et l'expérience dans la

25. D. Hine et R. Finocchi, « The Italian Prime Minister », in *ibid.*, p. 90, 89.

société politique²⁶ ». Si, sur la durée, l'expérience des nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est confirme ces conclusions, on peut imaginer que, malgré le prestige des modèles américain et français, le XXI^e siècle pourrait remettre à la mode dans les nouvelles démocraties libérales le modèle du Premier ministre œuvrant dans le cadre d'un système parlementaire. Il se pourrait que le modèle semi-parlementaire finisse par devenir plus attirant que le modèle semi-présidentiel.

26. A. Stepan et C. Skach, « Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism », *World Politics*, vol. 46, octobre 1993, p. 22. De façon plus générale voir J.J. Linz et A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press, 1996.

20

R É S U M É

Le régime personnel est sans doute la forme la plus ancienne de gouvernement, mais la réaction contre la monarchie absolue a entraîné diverses tentatives de créer une direction collective, qui ont souvent débouché sur un retour à une extrême personnalisation du pouvoir. L'auteur présente le débat qui oppose gouvernement du Premier ministre à gouvernement de cabinet et discute la part que prennent les ministres et les bureaucraties aux décisions essentielles. Une comparaison transnationale illustre les dimensions constitutionnelles et électorales du rôle du Premier ministre, et ses rapports à l'opinion publique et à la construction de coalitions majoritaires. L'auteur compare les origines sociales des Premiers ministres, leurs carrières ministérielles antérieures et leur durée dans la fonction. Il étudie aussi les ressources en personnel dont ils disposent et conclut par une évaluation des chances respectives des régimes semi-présidentiels ou semi-parlementaires en Europe centrale et de l'Est.

LES PREMIERS MINISTRES : ESSAI DE TYPOLOGIE

DEPUIS 1959, LA V^e RÉPUBLIQUE a vu se succéder quinze Premiers ministres et cinq présidents de la République. Elle a également vu se succéder vingt-six gouvernements au long de onze législatures. Les chefs du gouvernement ont naturellement une longévité moindre que les présidents, mais près de la moitié des Premiers ministres (7) ont été nommés à la tête de plusieurs gouvernements (17). Avec une durée de vie qui varie de 11 mois pour Maurice Couve de Murville et Édith Cresson à 6 ans et 3 mois pour Georges Pompidou, mais qui est en moyenne de 33 mois, le Premier ministre n'est pas un personnage secondaire ou éphémère, mais une institution politique centrale qui a la possibilité d'imposer son empreinte, ou au moins son style, tout autant que le chef de l'État. Si la fonction est codifiée par les règles constitutionnelles et les contraintes politiques, il n'existe pas pour autant que deux types de Premier ministre : celui, *subordonné*, des présidences fortes où le chef du gouvernement n'est en fait que le subalterne institutionnel et politique d'un président chef de la majorité, et celui, *dominant*, des années de cohabitation où le leader indiscuté de la majorité est à Matignon. En fait, la typologie de la fonction permet de distinguer plusieurs profils selon les rapports qui s'établissent avec le président de la République, le statut personnel du Premier ministre, la popularité qui en résulte et la place de son passage à Matignon dans sa carrière.

21

UNE FONCTION SOUS INFLUENCE

Les cohabitations l'ont démontré : lorsque le président a face à lui une majorité parlementaire hostile, c'est elle qui désigne le chef du gouvernement, même si celui-ci est formellement nommé par le chef de l'État.

Et celui-ci n'a guère les moyens de le congédier : tout au plus peut-il renvoyer l'Assemblée nationale par la dissolution et espérer, grâce à la victoire des siens, pouvoir se débarrasser indirectement du titulaire de Matignon.

Les Premiers ministres de cohabitation constituent donc une catégorie particulière de chefs du gouvernement : leur désignation par le président se fait sous la contrainte des partis de la majorité parlementaire. Que ceux-ci s'entendent sur un nom et le président n'a plus qu'à l'entériner : Jacques Chirac est nommé en 1986 à la suite d'une déclaration préventive du comité de liaison de la majorité contre toute manœuvre dilatoire de l'Élysée. En 1993, François Mitterrand feint de choisir Edouard Balladur, désigné pour le poste de Premier ministre par le chef politique de la majorité victorieuse, Jacques Chirac. En 1997, Lionel Jospin est le leader si évident de la coalition de la gauche que Jacques Chirac le nomme sans protocole inutile.

Les Premiers ministres des années de présidentialisme majoritaire ne constituent pas pour autant un bloc homogène : traditionnellement, on distingue ceux des débuts de mandat présidentiel, où le président nomme celui qui symbolise le mieux la coalition qui l'a soutenu au second tour, tandis qu'il nomme des personnalités qui lui sont dévouées dans la seconde moitié du septennat. Les premiers constitueraient un choix contraint alors que seul le second serait vraiment libre.

Cette distinction n'est que partiellement vérifiée. Il est vrai que Michel Debré correspond en 1959 aux besoins du moment (symboliser l'alliance des gaullistes et des partisans de l'Algérie française, nommer celui qui permettra le mieux la mise en place de la nouvelle Constitution), que Jacques Chaban-Delmas traduit l'ouverture du gaullisme vers le centre droit, que Jacques Chirac tire d'autant plus bénéfice de son rôle durant la campagne giscardienne que l'UDR reste la première formation de la majorité, que Pierre Mauroy est l'homme récompensé pour les services rendus en 1971 (victoire de François Mitterrand au congrès d'Épinay) mais aussi celui qui symbolise le mieux le rassemblement d'union de la gauche et qu'enfin Michel Rocard est nécessaire pour « fixer » les voix centristes qui ont conforté la seconde élection de François Mitterrand. Mais, en sens contraire, Georges Pompidou, renouvelé dans ses fonctions en janvier 1966, tend à gommer l'importance de la réélection de Charles de Gaulle en décembre 1965, tandis que la nomination d'Alain Juppé en 1995 est celle d'un fidèle qui symbolise les soutiens étroits du premier tour chiraquien et non le rassemblement victorieux du second.

Quant aux Premiers ministres nommés en cours de septennat, tous ne relèvent pas de la catégorie des « hommes – ou des femmes – du président », ou au moins des hommes de confiance. Si tel est le cas de Georges Pompidou (directeur de cabinet de De Gaulle à l'époque du RPF puis en 1958) en 1962, de Maurice Couve de Murville (fidèle exécutant de la diplomatie gaullienne) en 1968, de Raymond Barre en 1976, de Laurent Fabius (collaborateur particulier de François Mitterrand au PS) en 1984, d'Édith Cresson en 1991, on ne peut en dire autant de Pierre Messmer (qui symbolise le ralliement des gaullistes orthodoxes à Georges Pompidou contre Jacques Chaban-Delmas) en 1972, ou de Pierre Bérégovoy (nommé enfin en 1992 après huit ans de purgatoire).

Sur quinze Premiers ministres, seuls six auront donc été choisis librement par le président, trois lui ont été imposés par la défaite et les autres par les circonstances de son élection ou de la conjoncture dans la majorité.

23

Quant aux conditions de leur départ, elles sont tout aussi variables. Les uns voient leur sort lié au président qui les a nommés et finissent leur fonction avec son mandat : c'est Maurice Couve de Murville en 1969, Pierre Messmer en 1974, Raymond Barre en 1981. Relèvent du même cas de figure ceux qui quittent Matignon au moment où s'achève la législature, surtout si celle-ci cède la place à une Assemblée d'une orientation contraire à la précédente : Laurent Fabius en 1986, Jacques Chirac en 1988, Pierre Bérégovoy en 1993 illustrent cette situation, dont on peut rapprocher Edouard Balladur quittant Matignon après la victoire de son rival Jacques Chirac à l'élection présidentielle de 1995. Autant de démissions « techniques » qui se distinguent des démissions politiques.

Parmi ces dernières, rares sont celles qui sont prises à l'initiative du Premier ministre. Seul Jacques Chirac a « claqué la porte » de Matignon en août 1976, estimant « ne pas disposer des moyens qu'il estime nécessaires pour exercer ses fonctions de Premier ministre », non sans avoir accepté de différer de quelques semaines l'annonce de sa démission. Quant à Pierre Mauroy, sa démission en juillet 1984 fait suite à son désaveu sur le dossier de l'enseignement privé, même si cette démission n'est pas conflictuelle mais inéluctable, tant du fait de la défection communiste que de l'usure du gouvernement.

Le plus souvent, c'est le président qui suggère à « son » Premier ministre de céder la place, ce qu'il fera de plus ou moins bonne grâce. Cette révocation, contraire à la lettre de la Constitution mais conforme à la logique présidentielle (il s'agit le plus souvent de reprendre en main la gestion politique à mi-parcours du septennat) et aux rapports de

24 force politiques (si le président est le supérieur, dans le parti ou la majorité, du Premier ministre), s'est produite à plusieurs reprises. En 1962, de Gaulle remercie Michel Debré, qui s'incline dans les formes. En 1968, c'est au tour de Georges Pompidou, initialement démissionnaire mais qui s'était ravisé, d'être « mis en réserve de la République ». En 1972, Jacques Chaban-Delmas, deux mois après avoir tenté de retarder l'échéance par un vote de confiance de l'Assemblée en mai (alors que Georges Pompidou a pris par avance ses distances sur ce recours inusité à l'article 49.1), est chassé. En mai 1991, c'est au tour de Michel Rocard de connaître l'humiliation du renvoi après une rapide montée de tension (marquée par le refus présidentiel d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres un projet de loi électorale pour les régionales). Édith Cresson, malgré le soutien présidentiel contre toute la classe politique (y compris le parti socialiste dont le groupe parlementaire mène une guérilla permanente), connaît le même sort en avril 1992. Il suffit de parcourir les échanges de lettres entre les protagonistes lors de ces différents épisodes pour mesurer le poids de la contrainte présidentielle et de l'amertume du démissionnaire. Faut-il considérer que l'annonce anticipée de son départ par Alain Juppé entre les deux tours des législatives de mai 1997 relève de cette tradition ? Si, formellement, Alain Juppé a remis sa démission au lendemain des élections qu'il avait perdues, son annonce de départ au soir du premier tour semble avoir été fortement sollicitée par le chef de l'État, même si celui-ci s'en est défendu.

En fin de compte, seuls cinq chefs de gouvernement (soit le tiers) ont cédé à la pression présidentielle pour abandonner leur fonction, et cette pression n'a été souvent que la conséquence d'un rejet de tout ou partie des formations de la majorité (Jacques Chaban-Delmas, Édith Cresson, Alain Juppé), ce qui redimensionne les considérations sur l'importance et la nature de la révocation.

LE TYPE IDÉAL DU PREMIER MINISTRE

La liberté de choix des Premiers ministres par le président et le Parlement n'est pas simplement conditionnée par les rapports de force institutionnels et politiques. Un regard rapide sur le profil des quinze personnalités qui se sont succédé à Matignon montre que le vivier dans lequel elles sont recrutées est, sauf exception, extrêmement restreint.

Presque toutes sont issues de la fonction publique (13) ou du secteur public (Pierre Bérégovoy) et sont diplômées de l'université ou des grandes écoles (à l'exception de Pierre Mauroy et Pierre Bérégovoy).

Douze d'entre elles appartiennent à l'aristocratie de la fonction publique (dont quatre inspecteurs des Finances – Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas, Michel Rocard, Alain Juppé –, trois conseillers d'État – Michel Debré, Laurent Fabius, Edouard Balladur –, un conseiller de la Cour des comptes – Jacques Chirac), six étant issues de l'École nationale d'administration (soit les deux tiers des chefs de gouvernement nommés depuis 1981). Cette hégémonie de l'ENA, qui transcende les clivages politiques (trois énarques socialistes – Fabius, Rocard, Jospin – pour trois énarques RPR – Chirac, Balladur, Juppé), ne fait que traduire l'achèvement du processus de conquête des sommets, non seulement de l'État, mais également des partis (d'où sont issus les candidats à Matignon et à l'Élysée). Rares sont ceux qui échappent à ce recrutement aristocratique au profit d'une filière purement partisane (encore valable à gauche pour d'anciens militants comme Pierre Mauroy et Pierre Bérégovoy) ou de la faveur du prince (Édith Cresson). Encore plus rares sont les personnalités qui ont une connaissance du secteur privé (Georges Pompidou, agrégé de lettres, séjournera neuf ans dans le monde bancaire, tout comme Edouard Balladur, passé après 1974 du Conseil d'État au secteur industriel, où Édith Cresson ne s'arrêtera que quelques mois).

25

Si la formation dans la haute fonction publique est le passage obligé, l'intégration dans le monde politique est tout aussi générale. Douze Premiers ministres sont membres d'un parti lors de leur entrée en fonction et certains y exercent (ou y ont exercé) des responsabilités importantes : de Jacques Chaban-Delmas, l'un des fondateurs-dirigeants de l'UNR, à Jacques Chirac, successivement dirigeant de l'UDR (dont il s'empare du secrétariat général dans les mois qui suivent sa nomination à Matignon en 1974) et président-fondateur du RPR, de Pierre Messmer, leader d'un des courants de l'UDR pompidolienne (Présence et action du gaullisme) à Edouard Balladur (conseiller de Jacques Chirac à la direction du RPR) et Alain Juppé (secrétaire général puis président du RPR) à droite, de Pierre Mauroy, ancien numéro 2 du PS à Lionel Jospin, Premier secrétaire du même parti, en passant par Laurent Fabius, Michel Rocard, Édith Cresson et Pierre Bérégovoy, membres de la direction du PS, à gauche, rares sont les personnalités étrangères aux partis. Celles qui ne le sont pas le deviennent de droit du fait des statuts des partis de droite qui intègrent les Premiers ministres à la direction de leur mouvement (Michel Debré, Maurice Couve de Murville, Georges Pompidou, pour le mouvement gaulliste). Seul Raymond Barre restera étranger aux organisations partisans au cours de ses années ministérielles.

L'exercice de mandats électoraux est aussi la norme : seuls Georges Pompidou, Raymond Barre et Édith Cresson ne sont pas parlementaires lors de leur nomination. Les deux premiers le deviendront vite et la troisième ne devait son exclusion de l'Assemblée en 1991 qu'à la règle du non-cumul avec des fonctions ministérielles antérieures. Ce statut parlementaire est la règle, y compris sous de Gaulle, puisque c'est son échec aux législatives de mars 1967 qui empêchera Maurice Couve de Murville de succéder à Georges Pompidou avant les législatives de 1968. En revanche, ceux qui détiennent avant leur entrée en fonction des mandats locaux, généralement de maire, ne constituent que la moitié de l'ensemble (Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac, Pierre Mauroy, Laurent Fabius, Michel Rocard, Édith Cresson, Alain Juppé, Lionel Jospin). Pour les autres, c'est la nomination à Matignon qui sera souvent 26 le point de départ d'un enracinement local (Michel Debré, Pierre Messmer, Raymond Barre, Pierre Bérégofoy), dans la tradition du *cur-sus honorum* inversé de la V^e République.

Enfin, l'expérience ministérielle est un atout indispensable. Michel Debré (dans le dernier gouvernement de Gaulle de la IV^e République), Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas (sous la IV^e République), Pierre Messmer, Jacques Chirac, Raymond Barre (quelques mois), Laurent Fabius, Michel Rocard, Édith Cresson, Pierre Bérégofoy, Edouard Balladur, Alain Juppé et Lionel Jospin (soit 13 sur 15) ont été ministres, et souvent à des départements clés, avant d'accéder à Matignon. Si Georges Pompidou devient directement Premier ministre, c'est après être passé par le sérail de Matignon (directeur de cabinet de De Gaulle en 1958), où Jacques Chirac et Edouard Balladur se formeront également (au sein du cabinet Pompidou, Edouard Balladur ayant également, comme Pierre Bérégofoy, occupé le poste stratégique de secrétaire général de la présidence de la République). Le seul à ne pas avoir utilisé cette voie classique est Pierre Mauroy ; mais, en mai 1981, rares sont ceux qui peuvent prétendre à une expérience gouvernementale (Gaston Defferre, Alain Savary, Michel Jobert), hormis le chef de l'État.

L'IMAGE DU PREMIER MINISTRE

La fonction de chef du gouvernement sous la V^e République est ingrate puisque conçue pour attirer sur elle l'impopularité dont le président de la République cherche à s'exempter. « Fusible » en période de présidentialisme majoritaire, le Premier ministre est alors destiné à préserver

le président : il est inévitable que sa popularité soit inférieure à celle du chef de l'État. Le contraire serait dangereux pour son avenir politique, comme Michel Rocard l'a constaté à ses dépens. Seuls celui-ci, à plusieurs reprises entre 1988 et 1991, et Laurent Fabius auparavant ont bénéficié d'une popularité supérieure à celle du président.

Tous en revanche ont dû subir une usure de leur cote de confiance, à l'exception de Georges Pompidou, plus populaire au terme qu'au début de sa carrière gouvernementale. Et si les Premiers ministres des années de croissance ont bénéficié d'une cote de popularité malgré tout positive, à l'exception de Michel Debré, aucun chef de gouvernement après 1974 n'a pu échapper aux effets de la situation économique et sociale : parmi eux, Raymond Barre et Édith Cresson se distinguent par une impopularité permanente mais qui ira croissant (la seconde détenant le record historique d'impopularité ministérielle, à - 54 points en avril 1992 dans le baromètre SOFRES), tandis que d'autres évoluent d'une popularité initiale forte vers des taux exceptionnels d'impopularité (Pierre Mauroy, Alain Juppé) et que Michel Rocard est le seul à préserver un solde légèrement positif au terme de ses trois années.

27

Le cas des Premiers ministres de cohabitation est différent. Lorsque le chef de l'État parvient à cumuler ses soutiens institutionnels et ceux d'un statut nouveau de chef de l'opposition pour reconquérir une popularité, le chef du gouvernement dispose d'une marge de manœuvre étroite, surtout si la conjoncture ne lui est pas favorable (Jacques Chirac ne renversera la tendance en 1988 que du fait de la mobilisation électorale de ses partisans). En revanche, la popularité constante (et supérieure à celle du chef de l'État) d'Edouard Balladur a bénéficié du peu de résistance (institutionnelle et politique) du président et, si elle s'effondre dans les derniers mois de gouvernement, c'est que l'impopularité du candidat Balladur l'emporte sur la popularité du Premier ministre.

Si la popularité – et l'impopularité – du chef du gouvernement sont largement conditionnées par la conjoncture sociale et politique, l'essentiel pour lui est d'imprimer sa marque. Une impopularité gouvernementale peut devenir, après coup, une ressource et alimenter l'image d'un homme d'État, d'un présidentiable : Raymond Barre, si impopulaire à Matignon, devient l'homme politique de droite le plus populaire à peine deux ans plus tard. Mais la mutation est difficile car les ressorts de la popularité ne sont plus les mêmes : les Premiers ministres en fonction au moment où ils sont candidats à l'Élysée (Jacques Chirac en 1988 et Edouard Balladur en 1995) en ont fait la preuve, ne parvenant pas à

transformer immédiatement le plomb de la confiance gouvernementale en or de la mobilisation électorale. En termes d'opinion, il ne suffit donc pas d'avoir été Premier ministre pour accéder au panthéon de la notoriété. Celle-ci s'alimente de facteurs contradictoires (politiques, conjoncturels) où c'est moins l'action gouvernementale que son souvenir reconstruit qui est décisif.

LA VIE APRÈS MATIGNON

28 La fonction de chef du gouvernement constitue-t-elle l'aboutissement d'une carrière, une étape parmi d'autres, ou le tremplin obligé vers l'objectif présidentiel ? En tout cas, la fin de cette fonction ne signifie pour aucun Premier ministre la fin d'une carrière politique, si l'on excepte le décès tragique de Pierre Bérégovoy, étroitement lié aux conditions dans lesquelles s'était achevée la législature.

Pour la grande majorité d'entre eux, Matignon est un tremplin potentiel vers l'Élysée : sept des quinze chefs du gouvernement se sont présentés, ou ont au moins fait acte de précandidature, à l'élection présidentielle après avoir été Premiers ministres. Si Pierre Messmer, présenté comme candidat d'union de la majorité sortante en 1974, finit par renoncer face à la détermination de Jacques Chaban-Delmas et Valéry Giscard d'Estaing, les autres vont jusqu'au bout : en 1969 Georges Pompidou, en 1974 Jacques Chaban-Delmas, en 1981 Michel Debré, en 1988 Jacques Chirac (chef de gouvernement sortant) et Raymond Barre, en 1995 Edouard Balladur (chef de gouvernement sortant) et Jacques Chirac. Sur les sept, seuls deux l'emporteront : Georges Pompidou et Jacques Chirac, les autres étant éliminés dès le premier tour.

A ces Premiers ministres candidats, il faut ajouter ceux qui se présentent à l'élection présidentielle avant leur passage à Matignon mais qui espèrent bien se représenter à nouveau après ce détour : Michel Rocard, candidat à la candidature en 1981 et 1988 mais chaque fois écarté par le PS et s'inclinant devant François Mitterrand, se prépare bien à l'élection présidentielle au lendemain de son passage à la tête du gouvernement et s'empare pour ce faire de la direction du PS en 1993. Mais l'échec cuisant aux élections européennes de 1994 – où il est tête de liste du PS – sonne le glas de ses ambitions. Quant à Lionel Jospin, candidat à l'Élysée en 1995 après avoir pris le contrôle du PS, son passage à Matignon en 1997 s'inscrit également dans cette perspective.

Seuls Maurice Couve de Murville, Pierre Mauroy et Édith Cresson n'ont pas tenté de se lancer dans la course à l'Élysée. Dans ce choix

contraint, la popularité dans l'opinion au terme de l'expérience gouvernementale et les ressources partisans disponibles ont été déterminantes.

L'Élysée n'est pas le seul objectif d'un Premier ministre passé ou en exercice. Le maintien dans le métier politique implique d'autres investissements (qui confortent souvent une stratégie élyséenne). Si la grande majorité renoue avec un mandat parlementaire (Michel Debré, Georges Pompidou, Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas, Pierre Messmer, Jacques Chirac, Raymond Barre, Pierre Mauroy, Laurent Fabius, Michel Rocard, Edouard Balladur, Alain Juppé), quitte à l'agrémenter de fonctions institutionnelles (présidence de l'Assemblée pour Jacques Chaban-Delmas et Laurent Fabius, de commission pour Maurice Couve de Murville), et le cumule souvent avec des mandats locaux, rares sont ceux qui renouent avec des fonctions ministérielles (Michel Debré), voire de chef de gouvernement (Jacques Chirac, qui revient en 1986 après son premier passage en 1974-1976), ou qui optent pour une autre carrière politique (membre de la Commission européenne pour Édith Cresson).

29

Matignon ayant démontré l'importance pour un chef de gouvernement de disposer de ressources partisans pour s'imposer, l'investissement dans le parti devient prioritaire après le passage au gouvernement : Georges Pompidou parachève en 1968-1969 sa maîtrise de l'UDR pour écarter les gaullistes historiques et faciliter sa candidature élyséenne. Si Michel Debré y échoue, Jacques Chaban-Delmas y réussit trop bien, au point d'être enfermé en 1974 dans l'image de candidat de l'UDR. En 1976, Jacques Chirac refonde dès son départ de Matignon le mouvement gaulliste pour en faire une machine au service de ses ambitions, tandis que Raymond Barre, pourtant hostile, créera sa propre formation (REEL) pour rassembler ses partisans. Et c'est pour éviter cette prise de contrôle que les adversaires d'Edouard Balladur s'emploieront à empêcher la transformation de son hégémonie sur le groupe parlementaire RPR en mainmise sur le parti. La même opération sera entreprise contre Alain Juppé en 1997. Chez les socialistes, tout ancien Premier ministre est un Premier secrétaire potentiel : Pierre Mauroy en 1988, Laurent Fabius en 1992, Michel Rocard en 1994 accèdent à ce poste décisif pour les investitures ultérieures tandis qu'en 1997 Lionel Jospin préfère cumuler au moins provisoirement Matignon et la rue de Solferino pour asseoir son autorité.

Si les conditions d'accès à la fonction restent invariables (étroitesse du milieu sociologique, caractère décisif des ressources partisans et représentatives, test réussi de l'expérience ministérielle) et si le cadre constitutionnel est contraignant (il joue d'ailleurs en faveur du Premier ministre face au président et au Parlement), les conditions d'exercice de la direction du gouvernement tendent donc à évoluer en permanence depuis 1959. Le Premier ministre, qu'il soit subordonné politiquement au président ou son adversaire, s'est progressivement émancipé sous l'effet de facteurs qui tiennent à la dislocation du phénomène majoritaire (de l'incapacité du président à assurer son *leadership* partisan à l'incapacité présidentielle à garder une majorité parlementaire durant l'intégralité de son mandat) et à la difficulté croissante du président à définir sa propre fonction : la centralité de l'économie (y compris dans le domaine « partagé »), la perte de puissance (diplomatique et militaire) de la France jouent à long terme en faveur du Premier ministre, dont le champ d'action s'accroît au fur et à mesure que celui du président se réduit. Les seuls freins à son émancipation restent le choix en faveur de la primauté présidentielle, réaffirmé constamment par les grands partis (dont le Premier ministre est souvent le leader) et qui conduit le chef de gouvernement présidentiable à ménager la fonction qu'il espère exercer un jour (on le voit durant les périodes de cohabitation), et la difficulté pour le Premier ministre, face au président, de bénéficier d'une popularité constante et solide. Dans le duel qui oppose les deux pôles de l'exécutif depuis 1959, la partie est en tout cas moins que jamais inégale.

R É S U M É

Les quinze Premiers ministres qui se sont succédé à Matignon depuis 1959 constituent un milieu homogène tant du point de vue sociologique (domination de la haute fonction publique) que de la carrière partisane et représentative ou du passé ministériel. La distinction entre Premiers ministres dominants des phases de cohabitation et Premiers ministres dominés des années de présidentialisme majoritaire ne correspond pas à une réalité politique plus subtile, où la capacité relative du président à exercer son leadership politique et le poids de la conjoncture politique dessinent des cas de figure très variables.

DIRIGER LE GOUVERNEMENT

Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (article 21 C).

31

NOMBREUX, PARMIS LES RÉDACTEURS DE LA CONSTITUTION, étaient ceux qui voyaient dans le Premier ministre « l'homme fort » du nouveau régime, et dans le président de la République une sorte d'étai soutenant l'exécutif auquel il fallait assurer l'indépendance et la durée que lui refusait la faiblesse du soutien majoritaire, carence endémique du parlementarisme français. La structure institutionnelle adoptée en 1958 conserve la marque de cette intention dans la mesure où, comme l'a fait remarquer Guy Carcassonne, la véritable « clef de voûte » de l'édifice est le Premier ministre, le président en étant plutôt « la flèche »¹. Loin de relancer la discussion un peu vaine sur le « vrai » sens de la Constitution, ce retour sur les origines aide simplement à comprendre pourquoi et comment le rôle du Premier ministre demeure capital, d'autant que les cohabitations remettent périodiquement à l'ordre du jour une donnée institutionnelle longtemps occultée par la prééminence présidentielle.

Les conditions dans lesquelles s'opéra le déplacement du centre de gravité du régime au détriment du premier occupant de Matignon sont

1. Guy Carcassonne, *La Constitution*, Éd. du Seuil, coll. « Points essais », 1996, p. 118.

suffisamment connues pour qu'il soit inutile de s'y attarder. Sauf sur un point qui concerne son aspect institutionnel : la superposition de la responsabilité non écrite du Premier ministre devant le président de la République à la responsabilité parlementaire énoncée par le texte. Si l'on savait que le général de Gaulle avait interdit à ses Premiers ministres de recourir à la confiance des députés après 1962, les documents et les témoignages nous ont révélé que c'est à contrecœur que, dès le mois de juin 1958 et devant l'opposition des ministres d'État, il avait dû renoncer à inscrire dans le projet de Constitution une responsabilité qu'il allait néanmoins faire jouer plus tard ; puis qu'il avait manifesté une vive réticence en janvier 1959, lorsque Michel Debré voulut appliquer l'article 49 C en demandant l'approbation du programme de son gouvernement. L'élection présidentielle au suffrage universel décidée en 32 1962 ne faisait que confirmer, en lui assurant une base légitime, le principe non explicitement énoncé selon lequel le gouvernement « procède » du chef de l'État, non seulement dans son origine mais aussi dans son exercice, tandis que le fait majoritaire induit par l'élection présidentielle réglait le problème de la confiance parlementaire concurrente : le dispositif était donc bouclé. Au moins avant que le couplage des majorités ne se détraque à partir de 1986.

Ainsi le Premier ministre, qui « dirige l'action du gouvernement » aux termes de l'article 21 C, ne peut-il exercer sa fonction que sous la tutelle de l'Élysée. La tradition, naturellement maintenue en 1958, selon laquelle le Conseil des ministres se réunit sous la présidence du chef de l'État, a facilité les choses en assurant que tous les actes importants² par lesquels « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » (article 20 C) sont pris sous l'autorité présidentielle. Pour couper court à toute velléité d'émancipation, le général de Gaulle obtint d'ailleurs de Michel Debré qu'il renonçât à la pratique traditionnelle des conseils de cabinet, qui ont disparu depuis du vocabulaire : on parle pudiquement de « réunions de ministres » ou de « séminaires » lorsqu'il arrive que le gouvernement se retrouve au complet à Matignon.

Mais la prééminence présidentielle n'est pas allée jusqu'à oblitérer l'article 21 C comme elle l'a fait (cohabitation à part) de l'article 20 C ; si l'emprise du chef de l'État se manifeste bien sur la détermination de la politique de la nation, l'Élysée n'a pu absorber sa conduite parce que

2. Adoption des projets de loi, décrets relevant du Conseil des ministres ou évoqués en son sein, nominations aux plus hautes fonctions.

la mise en œuvre de cette politique appartient au gouvernement, et donc au Premier ministre qui en dirige l'action : il est bien le « chef du gouvernement » comme Jean Massot l'a démontré³ en rappelant que l'expression s'est imposée, malgré le refus initial d'une qualification que le Général et Georges Pompidou s'étaient gardés d'employer (ce dernier s'en était d'ailleurs expliqué au lendemain de la démission de Jacques Chaban-Delmas). On laissera de côté les aspects parlementaires, traités par ailleurs, pour ne considérer que les aspects internes de l'exécutif, dont il faut souligner qu'il a conservé l'organisation générale et les structures administratives de la IV^e République ; la V^e les a même renforcées. Or ces structures font de Matignon le siège du commandement opérationnel de l'appareil étatique.

Disposant de cet appareil, le Premier ministre a été en mesure d'exercer pleinement une mission qu'il était seul à pouvoir remplir parce qu'il contrôlait seul la salle des machines. Sous réserve des interférences élyséennes que l'on évoquera plus loin.

33

LES INSTRUMENTS DE LA DIRECTION

A la différence du chef de l'État, le Premier ministre dispose d'abord d'une administration permanente, dont le principal rouage est le Secrétariat général du gouvernement, « instrument du travail collectif du gouvernement⁴ ». La discrétion du SGG a longtemps dissimulé son rôle stratégique en tant que point de passage obligé de la décision gouvernementale, mais on le découvre notamment dans les circulaires adressées aux ministres et secrétaires d'État, généralement sous la signature du secrétaire général du gouvernement. La pénultième, en date du 30 janvier 1997, est « relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel* et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre ». Apparemment subalternes, ces modalités concrètes sont d'une grande importance, parce que l'action du gouvernement se traduit nécessairement par des textes, depuis les relevés de décision des réunions interministérielles préparatoires qui se tiennent à Matignon, jusqu'à la rédaction définitive des décrets et des projets de loi. « Convoyeur de textes », le SGG en assure

3. Jean Massot, *Le Chef du gouvernement en France*, La Documentation française, 1979, p. 55, et *Chef de l'État et Chef du gouvernement*, La Documentation française, 1993, p. 93.

4. Marceau Long, *Les Services du Premier ministre*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1981, p. 60.

la transmission et veille à leur régularité : il est le conseiller juridique du Premier ministre ; il centralise les communications avec les autres pouvoirs publics, il prépare l'ordre du jour du Conseil des ministres et il est la « courroie de transmission » avec les assemblées.

34 Parallèlement à cet organe de gestion administrative, le Premier ministre dispose d'un instrument de direction politique avec son cabinet, à travers lequel il contrôle l'action des membres du gouvernement. Ses collaborateurs, et d'abord le directeur du cabinet, auxquels il peut déléguer son autorité (ce qui est une autre différence capitale avec l'Élysée), couvrent chacun un secteur comprenant plusieurs ministères qu'ils ont mission de suivre et lui assurent une espèce d'ubiquité grâce à leurs correspondants dans les différents cabinets ministériels. La décision de Lionel Jospin de faire tenir par la direction de son cabinet, chaque lundi, une réunion de tous les autres directeurs de cabinet « consacrée aux questions générales de coordination ainsi qu'à la communication du gouvernement » offre un exemple de la démultiplication et de la centralisation que lui permettent ses collaborateurs. Ces réseaux forment ce qu'avec un brin d'agacement Edgar Faure avait naguère qualifié de « technostucture », lorsque, de retour aux affaires, il mesura la surveillance sous laquelle se trouvaient désormais les ministres et la concentration de l'autorité au profit du chef du gouvernement par rapport à la IV^e République. Comme l'observait Francis de Baecque, « l'hôtel Matignon est au centre d'un réseau où convergent les informations, les questions, les demandes d'instruction⁵ ».

Ses deux « états-majors » (auxquels s'ajoutent le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne et le secrétariat général de la défense nationale, qui touchent au domaine « réservé » ou « partagé » avec l'Élysée) fournissent au Premier ministre les relais nécessaires à l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels et les moyens lui permettant de « diriger l'action du gouvernement ».

LES POUVOIRS

Le Premier ministre « assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire », ce qui signifie qu'il est seul compétent pour prendre les décrets en dehors des

5. Francis de Baecque, *Qui gouverne la France ?*, PUF, 1976, p. 119.

cas, relativement peu nombreux, où ils sont délibérés en Conseil des ministres⁶. La jurisprudence du Conseil d'État applique rigoureusement l'article 21 C, de sorte que les ministres doivent obligatoirement passer par le Premier ministre pour l'adoption des mesures réglementaires qu'ils souhaitent voir publiées au *Journal officiel*. Il en va d'ailleurs de même de tous les autres textes qui doivent y paraître, car le *JO* dépend de Matignon et son contrôle par le secrétaire général du gouvernement permet d'exercer une surveillance, voire des pressions sur les ministres récalcitrants, notamment lorsqu'ils tardent à contresigner les décrets dont ils sont chargés d'assurer l'exécution.

Le Premier ministre, en effet, ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur les membres de son gouvernement, ce qui signifie qu'il ne peut se substituer à eux pour effectuer à leur place les actes qui relèvent de leur compétence, car son autorité est politique, non juridique⁷, et la sanction en est la révocation (avec l'accord du chef de l'État) ; mais l'article 21 C l'investit d'un pouvoir de direction qui se manifeste quotidiennement par l'intermédiaire du SGG et du cabinet et, plus solennellement, par des instructions et par des arbitrages. La « circulaire relative à la méthode de travail du gouvernement » adressée par Michel Rocard à ses ministres, le 25 mai 1988, est l'exemple le plus connu des directives, et le plus récent est celle de Lionel Jospin, le 6 juin 1997, « relative à l'organisation du travail gouvernemental ». Parce qu'elle intervient dans un contexte qui libère le chef du gouvernement de la soumission à la présidence de la République, cette dernière circulaire présente un modèle « pur » de l'application de l'article 21 C, une espèce de *vade-mecum* pour néophyte, un schéma pédagogique de ce que doit être la direction du gouvernement en même temps qu'un descriptif des pratiques.

Après leur avoir rappelé qu'ils doivent se consacrer à leurs tâches ministérielles et leur avoir demandé un comportement répondant à ce qu'attendent les Français, le Premier ministre invite les membres du gouvernement « à se conformer aux instructions suivantes », qui concernent le programme du travail gouvernemental et les conditions de préparation des décisions gouvernementales :

– chaque ministre dressera la liste des mesures qu'il propose de prendre dans le cadre de la déclaration de politique générale du 19 juin,

6. Jean Massot évaluait ces derniers à moins de 5 % en 1979, *Le Chef du gouvernement*, *op. cit.*, p. 155.

7. Philippe Ardant, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1991, p. 83

et plus particulièrement celles qui relèvent de l'ordre du jour du Conseil des ministres, auxquelles le SGG donnera « une forme homogène » (l'invocation rituelle aux engagements présidentiels a naturellement disparu) ;

– les décrets fixant les attributions de chaque ministre et secrétaire d'État, préparés par le SGG, seront arbitrés par lui-même ou par son cabinet avant d'être délibérés en Conseil des ministres (on sait que cette répartition a provoqué des tensions, notamment entre le ministre de l'Emploi et de la Solidarité et son collègue de Bercy) ;

– la nécessité d'une discussion interministérielle lorsque les attributions d'un autre ministre sont en cause pour la préparation d'une mesure, préalablement à la saisine du cabinet du Premier ministre ; ce dernier précise à ce propos qu'il ne souhaite pas « trancher des divergences portant sur des aspects secondaires », mais ajoute cependant :
36 « Je n'en devrai pas moins être saisi de tout projet de décision importante, ainsi que de tout projet suscitant des différends interministériels persistants » ;

– les propositions seront examinées en réunions interministérielles à Matignon sous sa présidence lorsque les ministres seront convoqués ou, « plus fréquemment, sous celle d'un membre de [son] cabinet ».

Le Premier ministre rappelle enfin que l'initiative des lois et le pouvoir réglementaire lui appartiennent, mais qu'il revient à chaque ministre de préparer les avant-projets de loi et les projets de décret en suivant les procédures ordinaires du travail gouvernemental. Il renouvelle à ce propos les exhortations de ses prédécesseurs à respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel et à éviter certaines dérives de la production normative.

INTERFÉRENCES PRÉSIDENTIELLES

Comparant le chef du gouvernement d'aujourd'hui à celui d'hier, Marceau Long estimait que son rôle s'était accru depuis la V^e République, « parce qu'il a bénéficié d'une remontée considérable de pouvoirs qui viennent des ministres. Ce qu'il a perdu par rapport au président de la République, il l'a gagné, sans doute au-delà, par rapport aux ministres⁸ ». En d'autres termes, la direction du gouvernement est plus concentrée et plus ferme, bien qu'elle s'exerce sous influence élyséenne.

8. *op. cit.*, p. 15

Une influence qui peut être décisive et qui se manifeste d'abord dans le choix des hommes (ou des femmes) qui composent l'équipe gouvernementale, car, sous ce rapport, l'autorité du Premier ministre n'a pas connu un renforcement comparable à celui de ses pouvoirs de direction : jadis, il devait composer avec les exigences des groupes de sa majorité, désormais il ne peut que « proposer » au président les noms des ministres et des secrétaires d'État, et c'est le président qui les nommera avec le contreseing du Premier ministre (article 8 C, alinéa 2).

Laissons de côté les ministères du « domaine éminent », comme le désigne Jean Massot, c'est-à-dire la Défense et les Affaires étrangères, pour lesquels le chef de l'État impose ses choix (négativement en période de cohabitation, où on lui reconnaît un pouvoir de veto). Pour les autres, la pratique varie en fonction des personnalités, certains Premiers ministres se voyant imposer jusqu'à la direction de leur cabinet, tandis que d'autres bénéficient d'une plus grande latitude, sous réserve des souhaits présidentiels qui sont toujours exaucés. Des détails révèlent à cet égard le poids de l'influence présidentielle : conformément à l'« interprétation présidentialisante » qu'il affectionnait, Valéry Giscard d'Estaing commenta lui-même à la télévision la composition du gouvernement Chirac le 29 mai 1974, puis à nouveau le 12 janvier 1975, lors de son remaniement, tandis que ce fut Raymond Barre qui s'en chargea, le 23 mars 1977, pour son second gouvernement : on ne s'étonnera pas que le premier ait fini par démissionner en se plaignant de ne pas disposer d'une autorité suffisante. Plus précisément, l'autorité du Premier ministre se trouve atteinte par la présence, à des postes clés de personnalités qui la contestent : dans le cas du gouvernement Chirac, Michel Poniatowski, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, et Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'Économie et des Finances. Omniprésent dans la vie gouvernementale, car il n'est guère de mesures qui ne réclament son aval, et fort de sa mission de gardien des finances publiques, « Bercy » (autrefois « Rivoli ») représente traditionnellement un obstacle à l'autorité du Premier ministre, comme en témoignent les projets récurrents visant à le démembrer pour rattacher la direction du budget à Matignon, et ses titulaires font figure de rivaux naturels : Georges Pompidou avait ainsi fini par se débarrasser de Valéry Giscard d'Estaing en lui opposant la candidature de Michel Debré à la faveur du changement de gouvernement en janvier 1966 ; plus récemment, Édith Cresson supportait mal les prétentions de Pierre Bérégovoy. Cette concurrence n'est pas pour déplaire au président de la République, dans la mesure où elle constitue un contrepoids à l'influence d'un

Premier ministre dont l'autorité risque de porter ombrage à la sienne, et l'on sait que, si Valéry Giscard d'Estaing avait admis que Raymond Barre cumulât Matignon et les Finances en 1976, pour faire face aux nécessités de l'heure, François Mitterrand le refusa à Jacques Delors, qui mettait cette condition pour accepter de succéder à Pierre Mauroy.

38 Contraint dans la répartition des rôles, le Premier ministre peut se heurter aussi aux interférences que le président tolère ou encourage en admettant que les ministres fassent appel des décisions de Matignon auprès de l'Élysée, voire en leur adressant lui-même des instructions sans passer par le chef du gouvernement. Valéry Giscard d'Estaing rendait même publiques ses directives, en vertu d'une interprétation « présidentielle » de son rôle dont les effets perturbateurs, qui ne tardèrent pas à se manifester, le conduisirent à rectifier le tir en 1976⁹. Son successeur y mit plus d'habileté, mais les interventions directes de l'Élysée ne diminuèrent pas, loin de là, sauf, semble-t-il, pendant le gouvernement de Laurent Fabius.

Enfin, le cadre juridique impose une limite importante au pouvoir du Premier ministre en ce qui concerne les nominations aux fonctions de direction. Bien que l'article 21 C prévoie qu'il « nomme aux emplois civils et militaires », c'est « sous réserve des dispositions de l'article 13 » comme pour l'exercice du pouvoir réglementaire. Mais, alors que le pouvoir réglementaire de droit commun lui appartient (les décrets délibérés en Conseil des ministres sont l'exception, comme on l'a vu), l'autorité de nomination de droit commun est le président de la République. Le Premier ministre « n'a pratiquement pas de pouvoir de nomination pour tout ce qui concerne les emplois de l'État¹⁰ », il est seulement associé à son exercice par la règle du *contreseing*. Maître

9. « Cette action sera conduite [...] par le Premier ministre dans la plénitude de ses fonctions. Il lui revient, et à lui seul, de diriger et de coordonner l'action de tous les ministres. S'il est nécessaire que je reçoive de ceux-ci les informations utiles à l'exercice de mes responsabilités, les décisions concernant leur action leur seront toujours adressées par le Premier ministre », déclaration au Conseil des ministres du 28 août 1976, cit. dans notre *V^e République, Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1994, p. 197.

10. Jean Massot, « La place du gouvernement et du Premier ministre dans les institutions de la V^e République », *Les Petites Affiches*, 4 mai 1992, p. 16. En effet, l'article 13 C, qui énumère les emplois pourvus en conseil, renvoie à la loi organique pour compléter cette liste et prévoir les autres nominations, lesquelles sont signées par le chef de l'État à l'exception de celles qui sont déléguées aux ministres : le Premier ministre n'est donc compétent que pour les emplois concernant les services relevant de lui (sous réserve qu'ils ne soient pas pourvus en Conseil, comme le secrétaire général du gouvernement par exemple).

des carrières, le président de la République dispose d'une capacité d'influence qui ne se borne pas à celles des ministres mais s'étend à tout le personnel dirigeant de l'État, de sorte qu'il entoure le Premier ministre d'une invisible tutelle. Ce n'est sans doute pas un hasard si les conflits les plus aigus qu'aient connus les cohabitations s'élevèrent à l'occasion des nominations.

LE DILEMME

Incontournable, parce que la structure du pouvoir lui confère, et à lui seul, la capacité de diriger l'action du gouvernement, le Premier ministre ne peut exercer pleinement sa mission constitutionnelle sans prendre une place qui le fait apparaître comme « l'homme fort » que les collaborateurs de Michel Debré avaient le dessein d'installer au cœur du régime en 1958. S'il ne l'exerce pas pleinement, par scrupule ou par impuissance, le fonctionnement de l'exécutif s'en ressent inévitablement. Maire du Palais dans un cas, il se réduit dans l'autre au rôle de directeur de cabinet du chef de l'État, sans parvenir jamais à une position d'équilibre, sinon à travers la précarité de sa fonction : c'est ce qu'avait théorisé Georges Pompidou avec pragmatisme au moment du renvoi de Jacques Chaban-Delmas en 1972¹¹. Peut-être la récurrence des cohabitations, qui révèle l'épuisement de la formule (six Premiers ministres se sont succédé en neuf ans !), contraindra-t-elle à expérimenter un autre dosage des influences¹² et, en ramenant la novation de l'élection présidentielle à de plus raisonnables proportions, à développer une pratique utilisant autrement l'instrument constitutionnel de 1958 ?

39

11. « Ou bien le Premier ministre, au long des années, au contact direct de l'administration [...] finira par devenir tout-puissant et réduira le président à un rôle d'apparence, ou bien, par excès de scrupule, il finira par devenir une sorte de directeur de cabinet du président de la République. Et les deux formules sont également mauvaises. Je puis le dire, ayant pratiqué les deux postes », conférence de presse du 21 septembre 1972, cit. dans notre *V^e République*, *op. cit.*, p. 149.

12. Voir les observations finales de Jean-Louis Quermonne et Dominique Chagnollaud dans la dernière édition du *Gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 1991, p. 600.

R É S U M É

Les structures administrativo-politiques de l'exécutif font de Matignon le siège du commandement opérationnel de l'appareil étatique et fournissent au Premier ministre les moyens d'exercer la mission que lui assigne l'article 21 C. La direction de l'action gouvernementale est cependant soumise aux interférences de la présidence de la République. Le chef du gouvernement se trouve placé devant un dilemme qui n'a pu être surmonté que par la précarité de sa fonction.

DIRIGER LE PARLEMENT

ANDRÉ SIEGFRIED, EN 1956, décrivait en ces termes la triste condition du président du Conseil sous la IV^e République : « Il faut de plus en plus qu'il paie de sa personne : il doit être présent à son banc dans tous les débats importants de l'Assemblée et même dans beaucoup d'autres, prêt à répondre aux questions, à faire face aux attaques, et en cela l'expérience montre qu'il ne peut agir par procureur¹. » C'était la « tyrannie de la séance », déjà dénoncée par André Tardieu sous la III^e République. 41

Les Premiers ministres, depuis 1959, sont délivrés du harcèlement parlementaire et de la hantise de la « mise à mort ». A une présence constante et impuissante, a succédé une quasi-toute-puissance, qui s'accommode très bien d'une présence intermittente du chef du gouvernement. Air connu : le jeu conjugué du parlementarisme rationalisé, on dirait mieux « verrouillé », inscrit dans les procédures, et de la discipline majoritaire leur assure sur le Parlement une domination qui n'a presque jamais été mise en échec depuis trente-cinq ans, et qui n'est pas sujette aux éclipses affectant le pouvoir du président de la République en période de cohabitation.

Cette maîtrise a un prix. Elle engendre, sur ce qu'on appelle encore par courtoisie le pouvoir législatif, une sujétion qui, même dans la majorité, est mal acceptée et va de pair avec le mépris des gouvernants pour des élus à qui leur docilité ne vaut aucune considération. Chez ces derniers, elle entraîne absentéisme et sentiment de l'à-quoi-bon. Aussi les Premiers ministres s'efforcent-ils assez constamment de minimiser leur

1. André Siegfried, *De la III^e à la IV^e République*, Grasset, 1956, p. 239.

propre pouvoir pour combattre le désenchantement de leurs partenaires. Il reste qu'à des Premiers ministres à demi étrangers au Parlement qu'ils dirigent correspondent des députés et des sénateurs étrangers à la loi qu'ils votent, ou que l'on « considère comme adoptée » par eux.

LA MAÎTRISE

Loin du Parlement

1. *Une rencontre tardive.* Incompatibilité oblige : aucun Premier ministre n'est membre du Parlement. Mais c'est une chose d'y avoir déjà appartenu, dans la majorité ou l'opposition, une autre de n'avoir aucune connaissance antérieure de ses rouages et de ses traditions.

42 De janvier 1959 à juillet 1997, soit pendant trente-huit ans et six mois, les fonctions de Premier ministre ont été exercées pendant plus de quatorze ans par des hommes qui n'avaient jamais siégé au Parlement. Soit faute d'y avoir été élu (Georges Pompidou d'avril 1962 à mars 1967 ; Raymond Barre d'août 1976 à mars 1978). Soit parce que, aussitôt après leur première élection, ils ont été confirmés à Matignon (Georges Pompidou de mars 1967 à juillet 1969, Raymond Barre de mars 1978 à mai 1981), ou nommés ministres : lorsque Jacques Chirac est devenu Premier ministre en juin 1974, il avait constamment fait partie du gouvernement, à des postes divers, depuis mars 1967. Quant à Maurice Couve de Murville, élu député en juin 1968 et nommé Premier ministre en juillet, son inexpérience parlementaire était totale.

D'avril 1962 à mai 1981, quatre Premiers ministres sur six n'avaient jamais siégé ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat. A l'exception de Charles de Gaulle, dernier président du Conseil de la IV^e République, qui annonçait des temps nouveaux, cette situation n'a eu aucun précédent de 1875 à 1958.

2. *Une présence raréfiée dans les hémicycles.* « L'intervention du Premier ministre à l'égard du Parlement peut être de tous les instants », a écrit Jean-Louis Quermonne². Pourtant, contrairement à ses prédécesseurs, rivés à leur banc, et abstraction faite de la mise en quarantaine du Sénat d'octobre 1962 au 4 décembre 1969, le Premier ministre est peu présent dans les assemblées de la V^e République. Quand il y vient, il ne s'attarde

2. Jean-Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 1983, p. 248.

guère. On a décrit ailleurs les causes d'un certain absentéisme gouvernemental³. En ce qui concerne le chef du gouvernement, cela peut s'expliquer par l'absence de risque (un seul gouvernement a été renversé en trente-cinq ans) ou par un attrait limité pour la « maison sans fenêtres⁴ ». Mais surtout, sa présence est rarement nécessaire au bon déroulement des débats, auquel pourvoient les mécanismes du parlementarisme rationalisé et l'existence d'un ministre préposé aux relations avec les assemblées. La discipline majoritaire fait le reste.

En ce qui concerne les organismes internes, le Premier ministre, à l'Assemblée nationale et au Sénat, n'assiste pas à la Conférence des présidents qui fixe l'ordre du jour des assemblées. Il est d'autre part de moins en moins entendu par les commissions : trente-sept auditions au total en trente-huit ans, de 1959 à 1997, soit moins d'une par an. Michel Debré a été entendu treize fois de 1959 à 1962 : son exemple n'a pas été suivi.

43

En séance publique, on distinguera les présences volontaires, ou semi-volontaires, des présences obligatoires.

A la première catégorie appartient la présentation par le Premier ministre de projets de loi particulièrement importants. Sa présence ne va pas plus loin que la préface. Le Premier ministre ne défend jamais d'amendements (seules exceptions relevées en trente-cinq ans : Michel Debré en décembre 1959 et Raymond Barre en novembre 1978).

La participation à la séance de questions au gouvernement du mercredi, et aussi du mardi depuis 1995, est à demi volontaire, à demi imposée. Le Premier ministre y assiste rarement de bout en bout, et s'en dispense souvent. Le bilan, depuis 1981 est contrasté : 123 réponses personnelles du Premier ministre de 1981 à 1986, 6 seulement de 1986 à 1988, 101 de 1988 à 1993, 88 de 1993 à 1997.

La présence du Premier ministre n'est obligatoire que lorsqu'il engage la responsabilité de son gouvernement ou quand celle-ci est mise en cause au titre de l'article 49 de la Constitution. De Michel Debré à Alain Juppé, le Premier ministre a engagé 27 fois sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (49.1), et 62 fois sur un texte (49.3), dont 39 fois de juin 1988 à mars 1993.

3. Michel Mopin, « La présence du gouvernement dans les assemblées », *Revue de droit public et de science politique*, 1986.

4. Cf. Edouard Balladur, *L'Arbre de mai*, Atelier Marcel-Jullian, 1979, p. 147 : « Pompidou n'aimait pas la salle des séances, amphithéâtre triste où l'on se croit tenu de jouer un spectacle, éclairé par la lumière verdâtre qui tombe des verrières. »

Il y a eu, pendant la même période, 44 réponses du Premier ministre à des motions de censure offensives (49.2) et 46 à des motions du type 49.3. Le Premier ministre n'assiste presque jamais à la proclamation des résultats de la motion de censure.

Dans la plupart des cas, sa présence ne dure que le temps d'un discours, le sien. Il est assez rare qu'il écoute jusqu'au bout les orateurs dans une discussion générale. En 1978, lors de la présentation du projet de loi de finances, Raymond Barre quitta l'hémicycle au moment précis où le premier orateur de l'opposition montait à la tribune : « Je vais travailler⁵. »

Au total, une présence un peu supérieure à une fois par semaine à l'Assemblée, et nettement inférieure au Sénat.

44 *La maîtrise par la procédure*

On a décrit mille fois le système surabondant de dispositions qui, même quand il dort, fait du Premier ministre le maître du débat parlementaire. On se bornera donc à en fournir un exemple avec la discussion du projet de loi de finances pour 1980. Avant même que le premier mot ait été dit dans l'hémicycle, le Premier ministre avait dans sa besace : le pouvoir sur l'ordre du jour, à peine écorné en 1995 ; l'obligation pour les assemblées de débattre sur le texte initial du gouvernement ; l'urgence (de droit en cas de loi de finances) ; le droit d'amendement ; le droit de retirer le texte à tout moment ; la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement...

La discussion du budget de 1980, qui s'est déroulée dans un contexte de crise de la majorité, a illustré la variété des armes du parlementarisme rationalisé :

- article 40 (irrecevabilités financières) ;
- article 44.3 (« vote bloqué ») ;
- seconde délibération prévue, non par la Constitution, mais par les règlements des assemblées ;
- réunion d'une commission mixte paritaire ;
- engagement de responsabilité du gouvernement (49.3).

Le Premier ministre utilise ces procédures :

- de manière pratiquement *discrétionnaire*, et avec un minimum de formalisme. L'ordre du jour prioritaire est établi par la Conférence des

5. JO, AN, séance du 11 octobre 1978, p. 5940.

présidents. Mais à tout moment, par lettre rectificative ou par déclaration en séance, le ministre chargé des relations avec le Parlement peut modifier cet ordre du jour ;

- de manière *répétitive* (plusieurs emplois du 49.3 au cours de l'examen du projet de loi de finances en novembre et décembre 1980) ;

- de manière *cumulative* : le 21 octobre 1979, eut lieu une seconde délibération sur trois articles de la première partie du projet de loi de finances (recettes) couplée avec un vote bloqué.

Le gouvernement ne se soucie guère d'harmoniser sa démarche avec celle des commissions. Le dépôt tardif des amendements gouvernementaux est une constante : 30 % environ de ces amendements sont déposés directement en séance. Ce qui oblige la séance publique à faire « du travail de commission ».

45

Comme il est naturel ces moyens ont été dans le cours de quarante années, et selon la configuration des forces politiques, soumis à divers phénomènes d'accélération ou de mise en sommeil :

- désuétude, au moins apparente : cas de l'article 41.2 (irrecevabilités législatives) ;

- éclipses plus ou moins longues : aucune utilisation de l'article 49.3 de 1968 à 1976 (de Maurice Couve de Murville à Chirac I) ;

- accélérations : c'est le cas, surtout pour l'article 49.3 de 1988 à 1991 ;

- découvertes : l'article 44.2 (après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission), pratiquement inutilisé depuis 1958, est exhumé par Philippe Séguin en juin 1986.

Au total, un ensemble à peu près sans faille, qui rencontre cependant des limites :

- le gouvernement ne dispose d'aucun moyen de contraindre le Sénat à siéger au-delà des trois jours de séance prévus par l'article 32.2 de son Règlement, la tenue de toute séance supplémentaire étant à la totale discrétion de la Haute Assemblée ;

- il arrive aussi que le gouvernement n'aille pas au bout de son pouvoir. C'est ainsi qu'il s'abstient de promulguer immédiatement, comme il en aurait le droit, les textes adoptés par le Parlement lorsqu'il est informé qu'ils vont être déférés au Conseil constitutionnel. Mais un pouvoir peut être d'autant plus étendu qu'il affecte de se restreindre.

La discipline majoritaire

Divine surprise : depuis 1962, le Parlement le plus anarchique d'Europe est devenu le plus docile. Pour expliquer cette mutation, on a pesé les influences coalisées du scrutin majoritaire uninominal et de l'élection présidentielle. On a moqué ces « godillots », épris d'« autoflagellation ». L'explication par le masochisme est courte, même si tout a été fait au début de la V^e République pour culpabiliser les élus, et leur imposer un régime pénitentiel. Il était difficile de résister aux consignes d'unité de vote puissamment relayées par les collaborateurs du Premier ministre et des ministres et les « apparatchiks » des groupes. Ensuite, la servitude volontaire devient une habitude. Il est tout à fait faux de croire que les parlementaires y prennent du plaisir.

46 La politique est un combat, qui génère de forts sentiments d'aversion. Une attitude combative, voire obstructionniste de l'opposition, contribue à resserrer les rangs majoritaires. Elle détourne vers « ceux d'en face » l'irritation et la frustration engendrées par l'intransigeance du gouvernement. Devant l'avalanche des amendements de l'opposition, la majorité, exaspérée, finit par renoncer à en déposer elle-même et par réclamer l'emploi de dispositions coercitives (vote bloqué, 49.3...) qui la délivrent de débats sans fin. En ce sens, les Premiers ministres ont tout à gagner à l'atmosphère surchauffée d'une séance. Le député Barrès savait déjà cela, qui classait parmi les plaisirs de la vie publique « la répulsion pour les dissidents⁶ ». Ce que confirmera Alain : « Une assemblée n'est qu'une bagarre où l'on brandit les opinions comme des armes. Une réforme absurde est acclamée par cela surtout qu'elle est huée⁷. »

La discipline imposée au Parlement français offre peu de ressemblance avec celle qu'observent les députés britanniques. Tout membre de la Chambre des Communes est muni chaque semaine ou quinzaine d'une sorte de feuille de route (le *whip*), qui est à la fois un ordre du jour et l'énoncé de consignes qui graduent l'obligation de présence et de soutien selon l'importance attribuée par le gouvernement aux textes qu'il présente. Il n'existe rien de comparable dans les chambres françaises, où la discipline de vote n'est pas calibrée⁸. Les ministres en général supportent mal d'être battus, sauf sur des amendements de forme. Telle

6. Maurice Barrès, *Mes cahiers 1906-1907*, Plon, 1932, « Journal de la Chambre », p. 154.

7. Alain, *Propos de politique*, Rieder, 1934, p. 216.

8. Sauf cas exceptionnels, tel le projet IVG en 1974.

prend feu et menace d'en appeler au Premier ministre après l'adoption d'un amendement de la majorité modifiant un article d'un projet sur les cosmétiques... On rappellera en regard les échecs subis devant les Communes par Margaret Thatcher au plus haut de sa puissance (par exemple, le rejet du projet sur l'ouverture des magasins le dimanche, en avril 1986).

Sans doute le gouvernement, maître de l'ordre du jour, ne l'est-il pas de la durée des débats. Dans les années 1970, l'opposition a découvert le pouvoir de retardement que lui confèrent les ressources de la procédure, en particulier le dépôt massif d'amendements. Le texte qu'elle combat finit par être adopté. Mais à un certain prix : le gouvernement aura été poussé à la faute, c'est-à-dire contraint de mettre fin au débat en engageant sa responsabilité. Et l'opposition marque un point, en contrariant le calendrier du programme gouvernemental.

47

Le ministre chargé des relations avec le Parlement

Depuis août 1961, tous les gouvernements ont compté un ministre chargé des relations avec le Parlement. Le titre et le rang de ces ministres ont varié, mais non leur mission qui est de décharger le chef du gouvernement de la conduite et de la surveillance de l'activité parlementaire. Non qu'il s'en désintéresse : dans le cabinet de Michel Rocard, un conseiller parlementaire a joué un rôle éminent. Actuellement, le directeur du cabinet de Daniel Vaillant conseille simultanément le Premier ministre sur les affaires parlementaires. Il a publié dans cette revue un « *Vade-mecum* du député obstructionniste », cynique et gai⁹.

Ce ministère est à la fois modeste et important. Ministère de mission, il ne dispose pas de services et fait appel au secrétariat général du gouvernement. Le cabinet du ministre est restreint. Jean Cabanes le décrit comme un ministère de « second rang » sur le plan politique¹⁰. De fait, depuis trente-cinq ans, il n'a été confié qu'à des hommes politiques dont la carrière n'a pas eu grand éclat. Deux exceptions : Roger Frey, et surtout Jacques Chirac.

L'importance du poste tient à ce que son titulaire, qui n'est en somme que le ministre de l'ordre du jour par délégation du Premier ministre, est très proche de ce dernier. Jacques Limouzy qui a exercé la

9. *Pouvoirs*, n° 64, 1993, *L'Assemblée nationale*, p. 64.

10. Jean Cabanes, *Le Personnel gouvernemental sous la V^e République (1959-1986)*, préface de Pierre Pactet, LGDJ, 1990.

fonction à deux reprises a observé que « le titulaire du poste a toujours été choisi dans le parti formant la majorité de la majorité¹¹ ». Le gouvernement Balladur n'a été qu'une demi-exception à cet égard.

Placé au centre de l'appareil gouvernemental, assistant au Conseil des ministres même lorsqu'il n'est que secrétaire d'État, il est chargé d'organiser les travaux législatifs et de veiller à un déroulement des débats conforme à la stratégie de l'exécutif. Cette mission s'est parfois étendue à la suppléance des ministres eux-mêmes. Le ministre chargé des relations avec le Parlement protège le Premier ministre. Quand députés et sénateurs protestent contre les bouleversements de l'ordre du jour établi en Conférence des présidents, c'est lui qui est la cible des critiques, exprimées souvent par la voie des rappels au règlement.

48 Sous les III^e et IV^e Républiques les gouvernements ne comportaient pas de ministre chargé des relations avec le Parlement¹². Ce n'est pas un hasard. De 1875 à 1958, le gouvernement tout entier, et en particulier le président du Conseil, avaient la charge, très lourde, de ces relations. L'apparition d'un ministère spécifique révèle que, si importantes qu'elles demeurent, les relations avec les assemblées sont devenues un secteur spécialisé de l'activité gouvernementale. Aussi ce ministère nous paraît-il confirmer l'amenuisement du prestige et du rôle du Parlement dans la France contemporaine.

LA SUJÉTION

Le mépris

La direction du Parlement par le Premier ministre génère une sujétion que René de Lacharrière comparait au « protectorat¹³ » colonial. Trop d'analyses édulcorent la réalité de ce qui est d'abord un rapport de domination.

Ceux qui commandent et ceux qui obéissent ne s'estiment pas et sont mécontents les uns des autres. Qui n'a pas entendu certains propos de ministres ou de leurs collaborateurs sur les parlementaires ignore la profondeur du mépris de la classe gouvernementale et administrative pour la « représentation nationale ». Mépris qui ferait croire à la réalité d'une mémoire collective. C'est Guizot sous la monarchie de Juillet injuriant à mi-voix sa majorité qui, n'ayant pas compris ses volontés,

11. *Pouvoirs*, n° 36, 1986, *Les Rapports du ministre avec le Parlement et les partis*, p. 98.

12. Une seule exception sous la IV^e République dans le cabinet de Robert Schuman.

13. René de Lacharrière, *La V^e, quelle République ?*, PUF, 1983, p. 73.

avait voté à contresens sur un texte : « Tas d'imbéciles¹⁴ ! » Ou Georges Pompidou approuvant Jean-Marcel Jeanneney, qui préparait le projet référendaire de 1969, de faire entrer les parlementaires dans les conseils régionaux : « Pendant qu'ils seront dans les régions, ils n'embêteront pas le gouvernement à l'Assemblée¹⁵. » Sans oublier Charles de Gaulle à Alger, qualifiant en ces termes l'exposé qu'il venait de présenter aux membres d'une commission de l'Assemblée consultative : « Du pain pour les canards ! »

Juin 1977. Un ministre vient de défendre pendant plusieurs jours à l'Assemblée nationale un projet de loi. La dernière sonnerie annonçant le scrutin sur l'ensemble du texte retentit. Le ministre, attendant sans fièvre un verdict tout à fait prévisible, est debout à son banc, tourné vers ses collaborateurs assis au deuxième rang. Il leur adresse ce mot de conclusion : « Finalement, ils ne l'ont pas trop abîmé, notre texte. » Car, de la délibération, un projet ne peut bien entendu sortir qu'endommagé.

49

Dans l'autre camp, les élus, contraints à la résignation, s'y résolvent mal, parfois regimbent mais presque toujours finissent par céder. Finalement, *ils ne viennent pas*, ou le moins possible, parce qu'ils ont le sentiment de n'avoir aucun rôle à jouer.

Les parlementaires ne sont pas encouragés à se spécialiser. La compétence risque de nuire au soutien que les Premiers ministres, quoi qu'ils disent, exigent avant tout. Aussi la direction du Parlement s'accommode-t-elle fort bien de l'absentéisme des parlementaires. Au surplus, le travail en commission et en séance plénière prend du temps, perdu pour la circonscription. En décembre 1981, Pierre Mauroy justifia en ces termes le recours aux ordonnances : « Votre tâche de députés ne consiste pas seulement à siéger à l'Assemblée nationale. Vous devez pouvoir être davantage présents dans votre circonscription¹⁶. »

Députés et sénateurs sont des hommes dont on n'accepte pas qu'ils exercent leur droit de prendre des initiatives¹⁷, à moins qu'elles ne leur soient suggérées par l'exécutif, ou qu'elles ne portent sur des sujets

14. Charles Beslay, *Souvenirs, 1830-1848-1870*, présentation de G. de Sauvigny, Genève, Slatkine Reprints, 1979, p. 129.

15. Jean-Marcel Jeanneney, *Une mémoire républicaine : entretiens avec Jean Lacouture*, Éd. du Seuil, 1997, p. 214.

16. *JO*, AN, Débats, 8 décembre 1981, p. 4494.

17. « Michel Debré estimait qu'il appartenait au gouvernement de préparer des projets de loi à soumettre au Parlement et était *a priori* hostile à la discussion de propositions de loi émanant de l'une ou l'autre des deux chambres », Jean-Marcel Jeanneney, *op. cit.*, p. 145.

mineurs. On ne les prévient pas toujours si, sur un amendement gouvernemental qu'ils ont accepté d'endosser, le conseiller compétent a changé d'avis. Leurs décisions, si elles déplaisent, sont nulles et non avenues : par une seconde délibération, on les ramène sur l'obstacle, refusé une première fois.

Comme si un barrage ancien de déférence avait sauté, le comportement des hauts fonctionnaires accompagne la désinvolture des ministres. Un directeur des relations du Travail écrit en 1976, à propos du seuil d'application d'une loi dans les entreprises : « Le Parlement choisira-t-il de 275 à 324 salariés ? *Il faut laisser à la glorieuse incertitude du sport parlementaire une part d'utilité*¹⁸. »

La sujétion déguisée : bonnes manières et bonnes paroles

50 Il importe à la respectabilité du régime que les aménités du langage masquent la crudité de relations foncièrement inégalitaires. Aussi les Premiers ministres et les ministres manquent-ils rarement de proclamer « irremplaçable » le rôle du Parlement. Quand est nommé le rapporteur d'un projet de loi important, il est choyé, invité, pris en main. Le plus souvent, l'adhésion est acquise dès le départ, mais la docilité, comme tout le reste, s'entretient.

A intervalles réguliers, des circulaires du Premier ministre sur le travail gouvernemental ont demandé aux ministres de veiller à la qualité de leurs relations avec les assemblées¹⁹. La circulaire de Michel Rocard du 25 mai 1988 est particulièrement solennelle. Son point 2, intitulé « Respect du législateur », rappelle que « le vote de la loi est l'acte fondamental de la vie en démocratie » et que « présenter un projet de loi au Parlement constitue un honneur beaucoup plus qu'une charge ». Car « l'expérience montre que le débat parlementaire, contrairement à une idée encore trop répandue, contribue de façon décisive à la maturation d'un texte ». Sur bien des points, la circulaire Jospin du 6 juin 1997 reprend le texte de 1988.

On se gardera de mettre en doute l'utilité de ces recommandations, notamment pour les ministres qui n'ont jamais été membres du Parlement, ou qui entrent au gouvernement aussitôt après une première élection (c'est le cas de 10 ministres ou secrétaires d'État sur 27 actuellement). Mais qu'il faille rappeler périodiquement ce qui en

18. *Liaisons sociales*, n° 128-76, 27 décembre 1976. La dernière phrase est soulignée par nous.

19. Circulaires des 14 juin 1983, 15 juin 1987, 25 mai 1988, 2 janvier 1993, 6 juin 1997.

d'autres temps allait de soi n'est pas bon signe. Jean-Michel Belorgey, député de 1981 à 1993, a raison d'écrire dans *Le Parlement à refaire*²⁰ à propos de la circulaire Rocard qu'on peut « y lire en creux une dérision des pratiques effectivement suivies ». Ce qui frappe aussi dans ces textes, c'est une sorte de condescendance pour un parent pauvre qui mériterait plus d'égards : « Vous savez, "ils" ne sont pas si nuls qu'on le dit ; et même, à l'occasion, "ils" peuvent rendre des services... » Dire que le Parlement contribue à la « maturation » ou à l'« élaboration » de la loi, c'est se borner à un éloge technique.

Le malaise parlementaire est si aigu que Premiers ministres ou ministres estiment souvent nécessaire de défendre les élus contre leur propre désenchantement. Selon Valéry Giscard d'Estaing, en novembre 1970, l'efficacité du travail parlementaire sur le budget ne se mesure pas au volume des crédits déplacés, mais à la qualité des suggestions adressées au gouvernement, et dont celui-ci ne manquera pas de tenir compte l'année suivante. Le 17 décembre 1980, en discours de fin de session, Raymond Barre, frappé de la « convergence des propos selon lesquels le travail législatif, ainsi que le rôle des assemblées, serait d'intérêt médiocre et irait en déclinant » affirme qu'« il n'en est rien ».

51

Dix ans après, Michel Rocard, répondant à une motion de censure, affirme que la mélancolie des députés est sans cause : d'une part, ils ne sont pas logés à pire enseigne que leurs collègues allemands ou britanniques ; d'autre part, ils doivent, au lieu de se dénigrer, proclamer qu'ils travaillent très bien : « Si vous-mêmes taisez, voire niez l'intensité et la qualité de votre propre travail, comment s'étonner que beaucoup les ignorent ? »

Cette défense et illustration du Parlement par le gouvernement n'a pas mis fin à la doléance parlementaire, continue depuis quarante ans. Elle s'est exprimée par des déclarations individuelles, innombrables, des manifestes, etc. On peut lire dans les allocutions de fin de session prononcées en présence du Premier ministre par les présidents des assemblées la protestation des élus contre leurs conditions de travail. Leurs griefs ont porté en particulier sur l'ordre du jour qui laisse trop peu de temps pour délibérer sur des textes mûris par l'administration pendant des mois, parfois des années. Le rythme imposé par le gouvernement rend impossible une contre-expertise, ont dit et redit Gaston

20. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991, p. 145. Cette description amère et objective d'un dépérissement est sans doute le meilleur livre écrit sur le Parlement de la V^e République.

Monnerville, Jacques Chaban-Delmas, Alain Poher, Edgar Faure et leurs successeurs.

52 Ces plaintes ont longtemps paru excessives. Que de fois n'a-t-on pas invité les assemblées, plutôt que de gémir, à mieux utiliser les ressources dont elles seraient pourvues par la Constitution et les règlements ! Pourtant, en avril 1995, François Mitterrand, inaugurant à Versailles une exposition consacrée à l'institution parlementaire, dressa ce bilan sans complaisance : « Les parlementaires ne servent pas à grand-chose [...]. C'est parfois le sentiment que j'ai de là où je suis²¹. » Un mois après exactement, le message adressé par le nouveau président de la République aux assemblées confirma avec des mots plus doux ce jugement : « Un nouvel équilibre est nécessaire, disait Jacques Chirac. Afin de l'assurer, la priorité qui s'impose est claire : il faut remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale [...]. Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique²². » Jacques Chaban-Delmas l'avait déjà dit quinze ans plus tôt, en fin de session : « Il faut que le Parlement redevienne le centre du débat national²³. » Donc il ne l'était pas, et pas plus en 1995 qu'en 1980. On a le sentiment d'une impuissance qui se perpétue au long du temps.

Que change le Parlement ?

Exister, pour une institution politique délibérative, ne consiste pas d'abord à « soutenir », ni même à contrôler, mais à modifier. Dans quelle mesure les assemblées ont-elles imprimé leur marque sur la législation depuis 1958 ? Après bientôt quarante ans, il est impossible de répondre avec précision à cette question, en l'absence d'un bilan établi secteur par secteur.

Les documents publiés par les assemblées se bornent à des relevés quantitatifs. C'était sans doute inévitable. S'agissant des amendements, nous apprenons par le dernier recueil statistique de l'Assemblée que, pendant la première session unique consécutive à la révision de 1995, 11 732 ont été déposés, 11 380 déclarés recevables et 2 025 adoptés (dont 397 émanant du gouvernement). Sur 108 textes adoptés pendant la même période, 4 ont été amendés plus de cent fois, le record étant détenu par le projet de loi de finances pour 1996 : 233 amendements. Il

21. Inauguration de l'exposition permanente consacrée à l'institution parlementaire. Allocution de François Mitterrand in *Documents d'information de l'Assemblée nationale*.

22. *JO*, AN, Débats, 19 mai 1995, p. 328.

23. *JO*, AN, Débats, 17 septembre 1980, p. 471.

n'est certes pas sans intérêt de situer ces chiffres dans une perspective de croissance du nombre des amendements sur une longue durée. Mais l'on reste sur sa faim, puisque rien n'est dit sur l'importance des amendements qui ont été adoptés. Robert Boulin, qui occupa pendant quinze années des fonctions ministérielles sous la V^e République, s'est vanté un jour de n'avoir jamais accepté que des « amendements grammaticaux ». Propos qui suggère l'insuffisance du seul critère quantitatif. Pourtant ce mode primitif d'évaluation est constamment employé. On ne peut d'ailleurs à la fois se féliciter du flot des initiatives, et constater que leur volume même conduit le gouvernement à couper court par des moyens de procédure qui suppriment tout débat (articles 44.3, 49.3, voire ordonnances...). « Dans ce cas, a-t-on écrit, il n'y a plus de travail législatif parlementaire, ni de commission, ni de séance publique, et c'est le gouvernement qui fait la loi²⁴. »

53

Tant qu'une enquête minutieuse sur le bilan législatif de la V^e République n'aura pas été effectuée, il sera difficile de réfuter l'idée reçue selon laquelle le Parlement français est un de ceux qui modifient le moins les textes qui lui sont soumis. On devra examiner également si les amendements d'origine parlementaire ont été suivis de textes d'application. Jacques Fournier, secrétaire général du gouvernement de 1982 à 1986, n'a pas caché que l'administration, souvent, n'y mettait nul empressement²⁵.

En ce qui concerne les propositions de loi, les seuls chiffres et pourcentages rendent hasardeuse la comparaison avec les parlements étrangers. Il faudrait d'abord tenir compte de la différence des techniques de rédaction en usage dans les systèmes juridiques considérés. Il faudrait ensuite procéder à un dénombrement plus fin, en relevant le nombre d'articles des propositions adoptées. On s'apercevrait alors que le plus souvent leur dispositif est très bref, ce qui s'accorde – pas toujours – avec le caractère mineur de leur objet. On ne devrait pas non plus omettre d'examiner dans quelle mesure la proposition initiale a été, ou non, transformée de fait en projet par des amendements gouvernementaux. Enfin, comment savoir si la « proposition » n'est pas en réalité le « portemanteau » (selon l'expression de Philippe Séguin) d'une initiative gouvernementale ?

24. Paul Cahouat, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 48.

25. Jacques Fournier, *Le Travail gouvernemental*, Presses de la FNSP-Dalloz, 1991 p. 259.

La thèse des propositions programmatiques, déposées par l'opposition et reprises par le gouvernement qui en est issu après une victoire électorale, substitue l'hypothèse de l'obéissance à soi-même à celle de la servitude volontaire. Mais elle fait bon marché du climat dans lequel ce genre de textes sont préparés. Loin du pouvoir, leurs rédacteurs travaillent dans un état d'apesanteur politique qui ne favorise pas la qualité technique du dispositif proposé. Le projet sur la décentralisation défendu par Gaston Defferre à partir de juillet 1981 n'a guère eu en commun que le titre et quelques orientations avec la proposition de loi n° 1557 portant décentralisation de l'État, déposée le 10 avril 1980 par François Mitterrand au nom du groupe socialiste, et dont le rapporteur, qui n'a jamais rapporté, fut Pierre Mauroy. Une réécriture complète fut nécessaire.

54

Changements de surface

Pour que rien ne change en profondeur, quelques évolutions de surface sont nécessaires. Nous citerons trois secteurs où la contrainte gouvernementale s'est desserrée.

Le premier concerne la motion de censure. On a oublié que, durant les premières années de la V^e République, les Premiers ministres contestaient souvent l'usage qu'en faisait l'opposition. Michel Debré, le 22 novembre 1960, lors du premier débat sur la force de dissuasion, déclara que la motion déposée, « constitutionnellement légale », était « contraire à l'esprit de la Constitution », dans la mesure où ses signataires, d'origine diverse, seraient incapables de former un gouvernement si la censure était votée²⁶.

Georges Pompidou, quatre ans après, emploie les mêmes arguments face à une motion de censure critiquant sa politique agricole : « Il convient encore moins que les députés de la nation qui disposent de la motion de censure comme d'une arme suprême, la brandissent sans conviction, comme s'il s'agissait d'un simple pétard²⁷. »

Dans les années 1970, Raymond Barre a parfois regretté que la motion de censure ne soit pas réservée aux « grandes occasions ». Les « grandes occasions » de censure étant aussi difficiles à définir que les « textes essentiels » qui justifient l'emploi de l'article 49.3, ce genre de

26. *JO*, AN, Débats, 22 novembre 1960, p. 3970.

27. *JO*, AN, Débats, 2^e séance du 27 octobre 1964, p. 3694. La motion de censure obtint 209 voix ; il en fallait 242.

propos n'a plus cours. Les Premiers ministres ont renoncé à imposer leur conception de la « bonne » motion de censure. En décembre 1990, Michel Rocard prit acte de la caducité de cette prétention en rappelant aux députés qui tentaient de le censurer qu'ils étaient bien heureux de ne pas appartenir au Bundestag. La Loi fondamentale allemande impose en effet de « faire figurer dans toute motion de censure le nom de celui qui serait automatiquement appelé à remplacer le chef du gouvernement censuré²⁸ ».

La session unique est le fruit conjugué des recommandations de la commission Vedel et de la revendication persévérante de Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale de 1993 à 1997. Un plafond de 120 jours de séances par an a été introduit par le Sénat, (la commission Vedel prévoyait 150 jours maximum). Cette nouvelle organisation du calendrier parlementaire permettra, peut-être, un contrôle plus continu, donc plus efficace, des directives européennes.

55

La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a complété l'article 48 de la Constitution par l'alinéa suivant : « Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. » L'espace ainsi ouvert a été bien utilisé par les deux assemblées. D'octobre 1995 à mars 1997, quinze de ces séances libres ont eu lieu. Elles ont duré 50 heures et 45 minutes à l'Assemblée nationale, 69 heures et 20 minutes au Sénat.

Dans la grande majorité des cas ce sont des propositions de loi qui ont été inscrites, émanant soit de la majorité, soit de l'opposition. Au total, vingt-six propositions ont été adoptées définitivement ; une dizaine restaient en instance au moment de la dissolution. Plusieurs de ces propositions avaient une réelle importance (responsabilité pénale des élus locaux, épargne-retraite).

L'opposition n'a fait adopter qu'une seule proposition, de portée surtout symbolique (institution d'une journée nationale des droits de l'enfant). Il faut convenir que, lorsqu'elles émanent de l'opposition, les initiatives sont, dans la plupart des cas, vouées à l'échec. Le gouvernement n'a aucune raison de laisser voter des propositions qui vont à l'encontre de son programme, ou qui lui retireraient le bénéfice d'une disposition bien vue de l'opinion. Encore faut-il le créditer de n'avoir opposé l'article 40, dans certains cas précités, qu'à la fin de la discussion générale.

28. *JO, AN, Débats*, 21 décembre 1990, p. 7180.

On note d'autre part l'officialisation de l'ordre du jour prévisionnel. L'alinéa 5 de l'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale introduit par la résolution du 10 octobre 1995 prévoit que la Conférence des présidents est informée du programme de travail envisagé par le gouvernement au moins deux fois par session, à son ouverture puis avant le 1^{er} mars suivant ou après la formation du gouvernement.

Depuis lors, le gouvernement a donné connaissance à l'Assemblée de trois programmes prévisionnels de débats et textes qu'il prévoyait de faire inscrire à l'ordre du jour. Le ministre chargé des relations avec le Parlement a rappelé que ces prévisions n'avaient qu'un caractère indicatif.

Loin de la Grande-Bretagne

56 Ces points positifs ne sauraient accréditer la thèse selon laquelle le Parlement français, dans un contexte de déclin des assemblées représentatives, ne serait pas plus mal loti que ses homologues britannique, allemand, espagnol, italien...

Faute de place, on indiquera seulement que, s'agissant de l'ordre du jour, du choix de la première assemblée saisie, du nombre et du fonctionnement des commissions, de la possibilité de provoquer la constitution d'une commission d'enquête, du statut de l'opposition, etc., la balance des pouvoirs est beaucoup plus favorable aux parlements étrangers qu'aux chambres françaises.

Arrêtons-nous cependant au cas du Premier ministre britannique. Son emprise sur la Chambre des Communes, incontestable, est loin de la maîtrise du Premier ministre français sur l'Assemblée nationale.

De nombreuses études²⁹ ont évoqué, chiffres à l'appui, la « montée de l'indiscipline » chez les parlementaires britanniques, y compris pendant les années Thatcher, avec quatre conséquences principales :

- le Premier ministre a été contraint de retirer de nombreux textes ;
- il a renoncé à déposer certains projets, en raison de l'hostilité de sa majorité ;
- plusieurs projets ont fait l'objet de votes négatifs ;
- des amendements « significatifs » ont été votés sur les principaux projets discutés.

29. Voir Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP-Dalloz, 1989, p. 51-55.

En France, on est loin du compte puisque, pour s'en tenir à deux points, on recense depuis 1959 treize projets seulement retirés de l'ordre du jour ou dont la discussion a été suspendue, parfois pour des motifs techniques. Il est vrai que trois projets importants, sur l'Éducation et l'Université, ont dû être retirés purement et simplement : le projet Savary en 1984, le projet Devaquet en 1986, et le projet Bayrou, modifiant ce qui restait de la loi Falloux en 1993-1994.

Grâce à l'article 49.3, depuis 1958 aucun projet de loi non constitutionnel n'a été rejeté définitivement.

C'est sur le plan de la responsabilité que l'écart est le plus grand. En France, les députés venant assister à la séance des questions au gouvernement, le 15 mai 1991 à 15 heures, apprirent que celle-ci n'aurait pas lieu parce qu'il n'y avait plus de gouvernement. Le président de la République avait exigé la démission de Michel Rocard dans la matinée. Le Parlement n'avait été pour rien non plus dans les démissions de Michel Debré en 1962, Georges Pompidou en 1968, Jacques Chaban-Delmas en 1972, Pierre Mauroy en 1984. En Grande-Bretagne, des démissions de ce type seraient inconcevables, car le Premier ministre n'est et ne s'estime responsable que devant les Communes (ou devant son parti).

57

Dans son discours d'adieu à Westminster en 1963, Winston Churchill déclara qu'il était « un enfant de la Chambre des Communes ». Il ne viendrait à l'esprit d'aucun Premier ministre français de se proclamer enfant de l'Assemblée nationale. Le pouvoir de commandement, dans son cas, exclut toute proximité.

Loin de s'aligner sur un mythique droit commun des démocraties occidentales, les assemblées françaises font penser à une sorte de Parlement minimal. Les élus ont protesté très tôt contre leur état subalterne. Le temps passant, l'explication par la nostalgie n'explique plus rien. Ni les aménagements ou refontes des règlements ni même les révisions constitutionnelles ne sont parvenus à « civiliser le parlementarisme rationalisé », comme l'a souhaité Jean-Michel Belorgey³⁰. Les députés et les sénateurs ne sont pas des pleureuses, ou des malades imaginaires. Certains anciens Premiers ministres, devenus ou redevenus députés,

30. *Op. cit.*, p. 127.

découvrent combien est chétive, caporalisée, sans pouvoirs, la condition d'élu du peuple. Michel Debré, le 14 juin 1977, affirma que l'usage de l'article 49.3 pour faire adopter le projet sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct constituait un « détournement de procédure ». « Ai-je besoin de rappeler, dit-il, l'attitude, ô combien différente, de M. Callaghan qui laissera après-demain liberté de vote à ses ministres et aux députés de son parti ? » Ce rappel fut de nul effet sur Raymond Barre. Un propos de Michel Rocard en 1992 en dit encore plus dans son laconisme : « La situation de parlementaire est devenue la plus désespérante de la République³¹. » Il y a de l'ironie, et comme une revanche, dans cette découverte par des Premiers ministres découronnés de la pesanteur des mécanismes qu'ils imposaient au Parlement quand ils étaient à Matignon.

58

31. *Quel avenir pour l'État ?*, colloque « Droit et démocratie », 25 septembre 1992, La Documentation française, p. 19.

R É S U M É

Contrairement aux présidents du Conseil des III^e et IV^e Républiques, harcelés par le Parlement souverain et contraints à une présence quasi-constante dans les hémicycles, le Premier ministre depuis 1959 domine plus encore qu'il ne dirige les assemblées, où il vient peu. Sa maîtrise, exercée par mécanismes, personnes et habitudes interposés, réduit députés et sénateurs à une sujétion qui, malgré quelques tentatives de rééquilibrage, fait du « pouvoir législatif » une fiction.

HORS MATIGNON

MATIGNON EST CONNU, dans le milieu politique, pour vous lessiver n'importe quel individu normalement constitué. Le poste est épouvantable, la charge de travail énorme, les sollicitations incessantes et les journées n'ont pas de fin. Il faut y rendre dix arbitrages par jour et les trois quarts des chefs de gouvernement ont mis plus de six mois à se remettre d'une pareille épreuve. 59

Et pourtant... la plupart des Premiers ministres ne se contentent pas seulement de leur tâche de Premier ministre. Hors Matignon ? Ils s'occupent encore de leur parti, de leur ville, de leurs réseaux. Jeter un œil sur l'agenda d'un chef de gouvernement ferait reculer d'effroi n'importe quel citoyen. Mais si une telle accumulation des charges n'est pas toujours bien perçue par les électeurs, elle n'en est pas moins une réalité. Une semaine dans la vie d'un Premier ministre est, selon le regard qu'on y porte, soit un chef-d'œuvre d'organisation, soit une plongée en enfer.

Certes, la vie quotidienne d'un Premier ministre, sa charge de travail, le poids de ses responsabilités dépendent avant tout de sa situation politique et de son ambition pour la suite de son parcours. Mais rares sont les chefs de gouvernement, même issus d'une mythique « société civile », hors des partis ou des élites politiques locales, qui se concentrent sur les seules réformes à mettre en œuvre.

CUMUL ET ÉTHIQUE POLITIQUE

Ce qui ne signifie pas forcément que cette activité hors Matignon soit avouée. Certains Premiers ministres ont même axé leur communication sur l'affirmation qu'ils n'assumaient pas d'autres charges que la direc-

tion du gouvernement. Edouard Balladur en fit ainsi un genre, un style, un message politique. Premier ministre de la deuxième cohabitation, il faisait savoir qu'il se rendait à Matignon comme on va au bureau, de 9 heures à 19 heures, et qu'il ne travaillait pas à d'autres tâches. Était-ce bien conforme à la réalité ?

Lionel Jospin, lui, y voit une nouvelle éthique politique. Adversaire déclaré du cumul des mandats et des fonctions, comme une très grande part de l'opinion publique, il a obligé ses ministres et secrétaires d'État à abandonner, dès la constitution du gouvernement, toute fonction exécutive locale. Lui-même s'est imposé une obligation identique. S'il est demeuré conseiller général de Cintegabelle, dans la Haute-Garonne, il a en revanche abandonné son mandat de conseiller régional.

60 Toutefois, sous la V^e République, la très grande majorité des Premiers ministres se sont en fait attelés à des tâches qui, aux yeux du citoyen, pourraient paraître hors du « métier » proprement dit. Ces activités peuvent concourir à asseoir la légitimité, voire à parfaire la compréhension de la société qu'un chef de gouvernement est censé améliorer. Mais elles contribuent surtout à préparer la suite d'une carrière. Car le poste est à la fois précaire et formidablement stratégique pour qui veut aller plus loin, de l'autre côté de la Seine, dans ce palais tant convoité de l'Élysée.

LE CONTRÔLE D'UN PARTI POLITIQUE

Tous les Premiers ministres ne sont pas issus d'un parti. Tous n'en contrôlent pas l'appareil. Et l'histoire récente d'Alain Juppé prouve qu'il n'est pas forcément avantageux de cumuler ainsi officiellement la charge de Premier ministre avec celle de chef de parti.

Mais, à l'inverse, le Premier ministre qui ne maîtrise pas le parti dominant de sa majorité peut rencontrer les plus grandes difficultés. Raymond Barre s'en aperçut très vite. Universitaire se glorifiant d'être au-delà des partis, il fut sans cesse soumis aux tirs groupés des gaullistes du tout jeune RPR, sans pour autant rassembler vraiment derrière lui l'UDF. Cela n'empêcha pas Valéry Giscard d'Estaing de le conserver cinq années à son poste. Mais les critiques quasi ouvertes de sa majorité parlementaire ont largement contribué à le fragiliser, avant de déstabiliser le président lui-même.

Édith Cresson, nommée en 1991, le mesura plus cruellement encore. N'étant ni Première secrétaire du PS ni chef de courant, n'ayant quasiment aucun relais au sein du parti, la première femme Premier

ministre eut le sentiment d'être « politiquement lynchée » par ses propres « amis socialistes ».

Contrôler le parti permet d'organiser une partie de la communication du gouvernement, grâce au relais des militants. Cela permet surtout de conserver le contrôle des investitures électorales et de tenir, d'une certaine façon, une partie de la majorité. De 1993 à 1995, Edouard Balladur, malgré une grande campagne de séduction à l'égard de la majorité RPR-UDF de l'époque, ne put ainsi jamais totalement asseoir son emprise sur le groupe parlementaire RPR. La direction du mouvement, restée chiraquienne, menaçait en effet les députés de ne pas leur redonner l'investiture, non seulement aux législatives, en cas de dissolution, mais aussi aux municipales qui s'annonçaient pour juin 1995.

Il n'est pourtant pas nécessaire d'être officiellement patron du parti. Il suffit d'en conserver de fait la direction. Lionel Jospin, en arrivant au pouvoir, a ainsi délégué son poste de Premier secrétaire du parti socialiste à un de ses fidèles, François Hollande, jusqu'au congrès de Brest, la troisième semaine de novembre 1997. Mais il reste, en réalité, le vrai chef du parti socialiste.

La direction du parti et la direction du gouvernement peuvent être même intimement mêlées. Sous la présidence de François Mitterrand, hors des périodes de cohabitation, bien des choix gouvernementaux furent arrêtés au cours des petits déjeuners du mardi, réunissant autour du président et du Premier ministre les chefs de courant du parti socialiste, bien vite surnommés les « éléphants » par la presse. Lionel Jospin continue lui-même à tenir des réunions de travail associant ministres et responsables du PS.

L'observation de l'histoire politique récente montre cependant que l'aveu officiel de ce genre de lien n'est pas des mieux admis. Et Alain Juppé doit en savoir quelque chose. Président du RPR en même temps que Premier ministre, il ne cessa jamais de veiller étroitement à la vie interne du mouvement. Mal secondé par le secrétaire général du parti qu'il avait lui-même nommé, Jean-François Mancel, il délégua tout à fait officiellement son chef de cabinet, Patrick Stefanini, pour « seconder » Mancel. Stefanini avait un bureau à Matignon mais traitait les affaires du mouvement néogaulliste et le représentait auprès des médias. Illustrant ainsi spontanément l'un des aspects, tant dénoncé par l'opposition, de « l'État RPR ».

LA GESTION D'UNE VILLE

L'erreur d'Alain Juppé est sans doute d'avoir aussi cumulé cette charge avec une autre responsabilité communément admise dans les tâches d'un Premier ministre hors Matignon : la gestion d'une mairie.

Premier ministre, président du RPR, maire de Bordeaux, président de la communauté urbaine de Bordeaux ? Seul Jacques Chirac, Premier ministre de la première cohabitation et maire de Paris, a présenté avant lui semblable profil.

62 Mais jamais un homme doté d'autant de pouvoirs qu'Alain Juppé n'en a subi autant les inconvénients. Car, rapidement, cette surcharge de mandats est apparue aux yeux des citoyens comme une conception du pouvoir sans partage. La présence des médias est trop grande aujourd'hui pour que les citoyens ne sachent pas très vite la nature de l'emploi du temps d'un de leurs dirigeants. Or, dans le cas d'Alain Juppé, l'emploi du temps était démentiel. Chaque vendredi, le Premier ministre se transformait en maire en atterrissant à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac. Là, en moins de quarante-huit heures, il fallait mettre les bouchées doubles. Tout en comptant l'appel, toutes les demi-heures, de son directeur de cabinet à Paris, suivant ses dossiers de Premier ministre. Puis un appel de Patrick Stefanini l'informant des affaires du RPR.

A ce rythme-là, un Premier ministre ne supporte aucune désorganisation, aucune attente, aucune tergiversation. Par nature, Alain Juppé est un rapide. Par nécessité, il tranche toujours plus vite dans les difficultés. Politiquement, l'effet fut désastreux.

Lionel Jospin l'a sans doute compris, puisque l'une de ses premières initiatives en arrivant au pouvoir fut de renoncer à son poste de Premier secrétaire du parti socialiste (tout en gardant le contrôle du parti). Et d'engager ses ministres à démissionner de leurs mandats exécutifs locaux, notamment lorsqu'ils dirigeaient une grande ville. L'« éthique politique », soulignait alors Lionel Jospin, est de se consacrer tout entier à sa charge.

Bien des Premiers ministres ont pourtant continué à exercer officiellement leur mandat de maire, lorsqu'ils en avaient un. Pierre Mauroy veillait sur Lille, Édith Cresson sur Chatellerault, Michel Rocard sur Conflans-Sainte-Honorine. Cela suppose le plus souvent d'y consacrer au moins une journée, généralement en fin de semaine, même si le Premier ministre délègue le suivi des dossiers à un membre de son cabinet.

Cette double vie à Paris et en province, vécue également par les parlementaires, est un avantage autant qu'elle peut se révéler un inconvénient. Au rang des avantages, on citera la possibilité, au moins symbolique, de conserver un contact avec la province dont les habitants ont si souvent le sentiment d'être dirigés de loin, dans le secret des palais nationaux. Un ancrage local peut alors être un utile rappel aux réalités du pays autant qu'un élément de communication. Un conseiller en image ne recule jamais devant la mise en scène de son Premier ministre marchant détendu dans les rues de sa ville et les télévisions raffolent de ces moments où un chef de gouvernement reprend contact avec ce que les directeurs de rédaction appellent désormais « les vraies gens ».

Mais le Premier ministre doit éviter la confusion des genres. Car rien n'est pire que de se voir accuser d'user de sa charge pour satisfaire des intérêts particuliers, fussent-ils ceux des habitants de toute une ville.

63

PRÉPARER L'APRÈS-MATIGNON

La vie « hors Matignon » est pourtant, et peut-être surtout, destinée à préparer la vie « après Matignon ». Car si la charge de Premier ministre est, selon le mot de Michel Jobert, « une mission de sacrifice », elle est avant tout précaire. Conserver le contrôle d'un parti, garder une assise locale peuvent donc être utiles lorsqu'il faudra se ménager, plus tard, une base de repli. Ou lorsqu'on songera à avouer une ambition plus haute, plus lointaine et plus incertaine encore : l'élection à la présidence de la République.

L'exercice d'un mandat local est alors la meilleure certitude de poursuivre une carrière politique, même à moindre niveau. Quelle que soit l'impopularité des Premiers ministres, il est rare qu'ils perdent leur mairie à la suite d'un échec gouvernemental. Conserver le contrôle du parti après un échec comme Premier ministre est plus aléatoire. Alain Juppé a pu le mesurer, lui qui, au terme de deux années très contestées à Matignon et d'une élection législative perdue, n'a pas été en mesure de conserver la présidence du RPR.

Toutefois, aucune règle, aucune tradition ne prévalent. L'histoire de la V^e République ne prouve pas qu'un Premier ministre qui se consacrerait exclusivement à sa tâche soit plus efficace ou plus populaire. A l'inverse, l'accumulation des charges, la maîtrise d'un parti ne préservent en rien des accidents de parcours...

R É S U M É

Succédant à Alain Juppé, qui cumulait toutes les charges (Matignon, Bordeaux, le RPR), Lionel Jospin revient à une conception exclusive de Matignon. Pourtant, la plupart des Premiers ministres de la V^e République ne se contentent pas de leur seule tâche de chef de gouvernement. Hors Matignon ? Ils continuent de contrôler leur parti, de gérer leur ville, d'entretenir leurs réseaux. A la fois pour renforcer leur assise de chef de gouvernement et pour se préparer une base de repli lorsqu'ils auront quitté leur charge.

LE PREMIER MINISTRE ET LE DOMAINE DIT RÉSERVÉ

LA FORMULE A ÉCHAPPÉ À SON CRÉATEUR. C'était pour répondre à une difficulté contingente que Jacques Chaban-Delmas avait, dès novembre 1959, exploité la notion de domaine réservé. Dénoncée par la suite, récusée par son auteur lui-même, elle avait acquis sa vie propre. Qu'importe alors que Jacques Chaban-Delmas, comme le Dr Frankenstein, n'ait pas voulu cela : l'espèce de monstre constitutionnel qu'il avait façonné de ses mots était devenu un concept largement répandu, fréquemment utilisé. Toutes sortes de docteurs se sont penchés sur son cas, beaucoup pour nier son existence, certains au contraire pour la théoriser, quitte à en raffiner la dénomination, tous pour s'interroger sur sa substance. Les seuls, en vérité, qui n'aient guère eu de questions à se poser furent les Premiers ministres successifs : tous ont découvert que le domaine dit réservé existe, lorsqu'ils se sont heurtés à lui.

65

Convenons tout d'abord qu'il n'a pas de source normative établie. C'est l'un des rares points de consensus : le domaine réservé reflète, au plus, une réalité de la pratique ; nul ne prétend plus qu'il traduise directement des dispositions textuelles. Mais ce constat n'est pas sans portée : si le phénomène est attesté et qu'il ne résulte pas de la Constitution, il s'en déduit qu'il a un caractère conventionnel. C'est par accord, tacite le plus souvent, entre le président de la République et le Premier ministre que celui-ci peut se résigner à s'effacer quand celui-là le souhaite. Dans ces conditions, le contenu de la convention varie sensiblement en fonction des protagonistes qui la concluent : leurs goûts, leurs compétences, leurs intérêts, mais aussi la configuration politique qui les entoure sont autant d'éléments évidemment déterminants et fréquemment changeants, de sorte que décrire le domaine qu'un président se

réserve qualifie certes la manière dont il conçoit sa fonction mais, au moins autant, définit le type de relations qu'il entretient avec le Premier ministre.

Quoique cela, dès lors, puisse éclairer le sujet, il ne saurait être ici question de retracer l'évolution des couples exécutifs, mais plutôt de rechercher des constantes dans l'attitude des chefs de gouvernement à l'égard des secteurs dans lesquels le président a entendu intervenir de manière particulière. Ce faisant, on découvre bien vite deux mouvements contraires : d'une part, le fait qu'un domaine soit réservé au chef de l'État se concrétise justement en ceci que le Premier ministre en est, d'une certaine manière, exilé ; d'autre part, ce dernier ne manque cependant jamais de moyens, et rarement de tentations, d'exercer un rôle malgré tout et de revenir, plus ou moins discrètement, sur les territoires d'où l'on a prétendu le bannir.

66

L'EXIL OSTENSIBLE DU PREMIER MINISTRE

Affaires étrangères, Défense et institutions sont les trois rubriques qui figurent classiquement à l'inventaire. La décolonisation en a disparu par évanouissement du sujet, mais a, depuis, été remplacée par les grandes lignes de la construction européenne. Dans ces quatre domaines, il est d'usage de reconnaître au chef de l'État un rôle privilégié, qui peut parfois se prévaloir d'une mention constitutionnelle, même largement et assez librement extrapolée. Au-delà, tout est affaire d'individus et de circonstances. Une fois imposé le principe d'un pouvoir général d'évocation – par lequel le président peut se saisir de tout sujet, sans que le Premier ministre puisse toujours, ou veuille, dresser des obstacles à pareille immixtion –, chacun marquera ses préférences ou ses besoins sur des sujets variables. Pour autant, l'intérêt ainsi manifesté ne suffit pas à réserver un domaine. Des nuances sont en effet nécessaires qui seules permettent de saisir la réalité qu'il s'agit d'analyser.

Schématiquement, on peut distinguer quatre situations.

Dans la première, la plus vaste la plupart du temps, le gouvernement et son chef agissent de leur propre autorité, à charge seulement de tenir le chef de l'État informé, principalement à travers ses collaborateurs.

Dans la deuxième, le gouvernement sait que le sujet présente un certain intérêt pour le président et, soit prudence en période normale soit courtoisie en période de cohabitation, il prend soin, avant toute décision, de l'aviser dans des conditions telles qu'il puisse réagir le cas

échéant. Il peut s'agir aussi bien d'une préoccupation présidentielle ponctuelle – par exemple veiller à ce que ne soit pas ignorée l'attention particulière qu'il a témoignée à une catégorie de la population – que d'un souci constant – que le président n'apprenne pas par la presse le lancement d'une réforme de grande ampleur, quels que soient son domaine et son objet, et qu'il ait la possibilité de faire connaître sa position ou, en période normale, son accord, explicite ou non.

La troisième situation se rencontre lorsque, connaissant la dilection du président, le Premier ministre le sollicite systématiquement, pour instructions ou pour décisions. Cela peut aussi bien concerner des sujets qui ont un lien étroit avec ceux que tout chef de l'État souhaite traditionnellement se réserver que toucher à des préoccupations qui lui sont plus personnelles : le devenir de la Nièvre pour François Mitterrand et celui de la Corrèze pour Jacques Chirac, par exemple.

67

La quatrième situation, enfin, celle-là seule qui peut répondre à la notion de domaine effectivement réservé, ne se rencontre que lorsque le système bascule : ce n'est plus le Premier ministre qui saisit le président, c'est le président qui dessaisit le Premier ministre. Alors, mais alors seulement, tout change. Les interlocuteurs, tout d'abord : le dialogue habituellement trilatéral entre le chef de l'État, le Premier ministre et le ministre compétent laisse la place à un dialogue direct entre le président et le ministre. Le lieu ensuite : les réunions quittent le plus souvent Matignon pour se dérouler à l'Élysée. Les procédures enfin : si les décisions prises nécessitent une mise en œuvre formelle, le secrétariat général du gouvernement recevra les instructions utiles en provenance des collaborateurs du chef de l'État, ceux du Premier ministre se bornant alors, au plus, à un simple rôle d'intermédiaire.

Les domaines dans lesquels existe cette quatrième situation obéissent à des constantes et connaissent des variables.

Au premier rang des constantes figurent évidemment les Affaires étrangères et la Défense. Un peu parce que les articles 15 et 52 sont ce qu'ils sont, beaucoup parce que de Gaulle était ce qu'il était, la prééminence présidentielle s'est imposée et perpétuée, et bientôt la tradition s'est assez enracinée pour donner de la solidité à ce que son prétexte constitutionnel avait de très fragile. C'est la première cohabitation qui l'a encore renforcée, sans que la deuxième et la troisième la contredisent sur ce point, lorsque Jacques Chirac avait admis comme allant de soi que le choix des ministres concernés dût complaire à l'Élysée. Ainsi, qu'il y ait concordance des majorités ou non, c'est toujours un lien privilégié

qui se noue entre le quai d'Orsay et la rue Saint-Dominique d'une part, le faubourg Saint-Honoré de l'autre.

S'agissant des questions institutionnelles, on est en droit de douter qu'elles figurent dans le domaine réservé, quoiqu'il soit d'usage de les y verser. Pour celles d'entre elles qui sont de caractère législatif ou organique, elles relèvent plutôt, en période normale, de la troisième des quatre situations envisagées précédemment, celle dans laquelle le Premier ministre n'envisagerait pas d'user de pouvoirs qui sont pourtant les siens sans solliciter au préalable les instructions ou décisions présidentielles. Mais cette révérence s'évanouit en période de cohabitation, alors qu'elle se maintient pour la Défense et les Affaires étrangères : là où Laurent Fabius n'a introduit le scrutin proportionnel pour les élections législatives, en 1985, qu'avec l'accord, voire à la demande, de François Mitterrand, ce dernier n'a pu faire obstacle au rétablissement du scrutin majoritaire voulu en 1986 par Jacques Chirac. En ce qui concerne les révisions constitutionnelles, on n'est pas non plus en présence d'un domaine que le chef de l'État se réserverait en dessaisissant le Premier ministre. Plus simplement, il s'agit d'une attribution que la Constitution lui confie expressément, et dont il fait l'usage qu'il juge bon en fonction de l'environnement politique : pas plus que l'on n'inscrit habituellement dans le domaine réservé le pouvoir de nomination que lui donne l'article 13, on ne doit en bonne logique y inscrire le pouvoir d'initiative constitutionnelle que lui confie l'article 89.

Il n'est donc sans doute pas abusif de limiter aux seuls secteurs des Affaires étrangères et de la Défense les domaines constamment réservés.

Les domaines variables, lorsqu'ils existent, sont ceux que définit le président qui a la capacité de le faire. Il a suffi que de Gaulle veuille diriger la politique algérienne et Mitterrand celle des grands travaux pour que leurs Premiers ministres respectifs ne soient pas en mesure d'y faire obstacle. À l'inverse, la passion récente mise par Jacques Chirac à considérer comme de sa responsabilité la modernisation de la France ne suffit évidemment pas à lui donner un pouvoir autre que celui d'en parler.

En tout état de cause, la présence d'un domaine que le président se réserve ne signifie nullement l'absence totale de Matignon : que ce soit par nécessité pratique ou simplement par égard pour le Premier ministre, celui-ci est généralement informé, parfois associé, mais il n'est pas moteur. Il se borne à donner les avis qu'on lui demande puis, le cas échéant, à veiller à la mise en œuvre de décisions qu'il n'a pas été appelé à prendre. Ainsi ramené à une position de spectateur ou d'exécutant, le

Premier ministre s'en satisfait d'autant plus rarement que, d'une part, ceux qui accèdent à cette fonction sont souvent assez peu spontanément portés à l'effacement et que, d'autre part, les activités en cause sont souvent perçues par les responsables politiques comme des plus prestigieuses, alléchantes, gratifiantes. Aussi n'y a-t-il pas lieu à s'étonner de ce que les chefs de gouvernement tentent de recouvrer certaines des attributions dont ils sont frustrés.

LE RETOUR DISCRET DU PREMIER MINISTRE

Il s'opère selon des modes divers, mais ses manifestations peuvent être regroupées, au moins schématiquement, sous deux rubriques. Dans l'une, la présence du chef du gouvernement, quoique discrète, correspond à une nécessité, tandis que, dans l'autre, elle traduit une volonté.

69

En ce qui concerne la première situation, on pourrait parler d'une réserve de compétences au profit du Premier ministre, sortes de domaines réservés au chef du gouvernement au sein même des domaines réservés au chef de l'État. Ces compétences sont tantôt d'ordre général tantôt liées à des secteurs particuliers.

S'agissant des compétences générales, deux revêtent une importance particulière : la maîtrise du budget, les relations avec le Parlement. Dans l'un et l'autre cas, la volonté présidentielle ne peut se traduire, si elle suppose l'allocation de crédits ou l'adoption de mesures législatives, que par une intervention du chef du gouvernement. Celui-ci est alors conduit à intervenir, de manière plus ou moins significative, dans les domaines dont la perception superficielle voudrait qu'il soit exclu. Cette nécessité, pour autant, ne lui donne pas une marge de manœuvre égale à celle dont il peut disposer dans d'autres secteurs, mais au moins interdit-elle que la mise en œuvre des décisions présidentielles se fasse totalement en dehors de lui. C'est alors le niveau de dépendance dans lequel il se trouve à l'égard du chef de l'État qui détermine l'influence réelle qu'il peut exercer dans le cadre de ces attributions. De cela, les lois de programmation militaire offrent une excellente illustration, en ce qu'elles combinent les dimensions budgétaire et législative. En période de coïncidence des majorités, et au nom de la primauté qui lui est reconnue, c'est le président qui, après les consultations nécessaires, dicte le projet que signe le Premier ministre, lequel veille ensuite à son inscription à l'ordre du jour et à son adoption. En période de cohabitation, on a vu avec la loi de programmation de 1987 que les choix budgétaires qui

appartenaient en propre au Premier ministre, de même que la nécessité de les faire valider par sa majorité, lui ont donné un poids déterminant sur le contenu du texte mais que, pour autant, il a admis par ailleurs que les options majeures seraient celles voulues par le chef des armées.

Toutefois, le plus intéressant, parce que le moins souvent souligné, dans ce qu'on appelle ici la réserve de compétences du Premier ministre, réside dans certaines de ses attributions particulières.

Si l'on prend le cas des Affaires étrangères, joyau du domaine réservé, des éléments substantiels échappent à la maîtrise de l'Élysée.

C'est le cas, tout d'abord, des Français de l'étranger. Chaque fois que leur sort est en cause, qu'il s'agisse de leur statut en situation normale ou de leur protection, parfois de leur rapatriement, dans les moments de tension, c'est traditionnellement auprès de Matignon que la direction compétente du quai d'Orsay prend, le cas échéant, ses instructions. Il est vrai, cependant, que cela ne met pas directement en cause la politique étrangère de la France, même si cette responsabilité du Premier ministre emprunte, pour s'exercer, les canaux diplomatiques, voire militaires, qui échappent ordinairement à sa maîtrise.

Plus significatif encore est le fait que c'est auprès du chef du gouvernement que siège la commission interministérielle d'exportation des matériels de guerre (CIEMG). Son autorisation est nécessaire à toute exportation d'armement et l'on sait la place que le commerce des armes occupe dans les relations entre la France et un nombre important de ses partenaires étrangers. Or, dans cette activité, qui se situe aux confins des Affaires étrangères et de la Défense, le rôle du Premier ministre – qu'il soit tenu par son directeur de cabinet ou, souvent, par l'intéressé lui-même – est déterminant. Certes, il n'a normalement pas l'outrecuidance de l'exercer dans un sens opposé à celui que le chef de l'État peut souhaiter, mais ce dernier, outre qu'il ne s'exprime pas toujours sur le sujet et même, à l'occasion, évite soigneusement de le faire, ne peut pas non plus se substituer à l'autorité du Premier ministre. Selon que celui-ci fera preuve ou non d'ouverture, de diligence, les relations extérieures de la France s'en trouveront directement affectées dans un sens ou dans l'autre.

A cela s'ajoute encore, d'une manière plus générale, le commerce extérieur. Certes, tous les présidents, avec plus ou moins de plaisir ou de talent, ont considéré que leur action diplomatique pouvait aussi se préoccuper de retombées économiques. Mais le commerce extérieur n'est pas seulement, loin s'en faut, affaire de grands contrats. Ses résul-

tats dépendent avant tout, du moins pour ce qui dépend des pouvoirs publics, d'actions bilatérales multiples, de négociations constantes et de stimulations diverses qui relèvent de la seule responsabilité du gouvernement sous le contrôle, et souvent l'impulsion, de son chef.

Enfin, il y a l'Europe.

Le chef du gouvernement français, seul dans son cas, est évincé des sommets, mais il prend une sorte de revanche dans l'intervalle qui les sépare. Pratiquement tout ce qui est communautaire – donc un nombre de sujets en accroissement continu – passe par Matignon, soit que ministres et administrations aient à s'y enquérir d'instructions, d'accords ou de décisions, soit que l'action de tous se trouve impulsée ou coordonnée par le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Ce dernier, habituellement dénommé SGCI, est extrêmement présent sur tous les sujets européens et tient son autorité de sa compétence mais aussi du fait que, placé auprès du Premier ministre, il entretient des relations très suivies avec Matignon. Aucun mandat n'est donné à un négociateur, aucune instruction n'est adressée à la représentation permanente de la France, qui n'aient ainsi été élaborés, au minimum, en concertation avec le cabinet du chef du gouvernement. Même discrète, la présence de ce dernier dans les affaires européennes, certes chaque jour moins « étrangères », est en réalité massive, indépendamment même de l'influence qu'il peut exercer à l'occasion des sommets, dans la définition des positions qu'y défendra le chef de l'État.

71

Un partage s'opère donc. Au président de la République, la solennité, le discours et, dans la limite du pouvoir que lui donnent les circonstances politiques (ou budgétaires...), le choix des grandes options européennes ; au Premier ministre, la supervision quotidienne de l'ensemble des processus communautaires, la définition des positions de la France sur toutes les politiques, nombreuses et importantes, que les sommets n'ont pas lieu d'évoquer, et la responsabilité des données économiques qui conditionnent souvent les décisions européennes.

Ainsi, lorsque se fait la somme de ses attributions effectives, au sein du vaste ensemble que forment les relations extérieures de la France, on découvre que l'addition de ces fragments, plus ou moins sensibles ou volumineux, nuance pour le moins l'image d'un président en majesté, agissant seul dans ce domaine en principe réservé. Quel que soit le sujet, la « réserve de compétence au profit du Premier ministre » inter-

dit qu'il soit durablement ou complètement marginalisé. La tradition, le droit ou la commodité ont conduit à forger des instruments qui ne peuvent être confiés qu'à ses mains. Tous les titulaires de la fonction ont sans doute pris un plaisir délicat à découvrir ainsi qu'on ne pouvait finalement pas se passer d'eux, même sur des sujets dont on prétendait les exclure. Certains se sont satisfaits de ce constat, d'autres ont tenté de pousser plus loin l'avantage.

Le retour du Premier ministre sur les territoires que le président a entendu annexer à son usage n'est pas toujours un effet de la nécessité. C'est aussi le produit de sa volonté, dont le chef de l'État peut tolérer les manifestations, parfois les encourager, mais plus souvent encore les brider, brutalement au besoin.

72 Les relations étranges qu'ont entretenues François Mitterrand et Michel Rocard peuvent retenir l'attention, non tant du fait de la connaissance privilégiée qu'on peut en avoir qu'en raison de ce qu'elles ont offert des exemples de toutes ces situations graduées, et que l'absence de biais affectifs dans leurs rapports a contribué à rendre ces précédents sans ambiguïté, donc archétypiques. Sous une autre forme, avec d'autres objets, les mêmes phénomènes ont sans doute existé dans d'autres couples exécutifs de la V^e République.

C'est par simple tolérance que, dès l'été 1988, le président a accepté que le chef de son gouvernement use de ses amitiés internationales anciennes et variées pour promouvoir un sujet qui lui tenait à cœur : la tentative de création d'une autorité mondiale compétente en matière d'environnement. Travaillant conjointement, et secrètement dans un premier temps, avec ses homologues norvégien – Gro Harlem Brundtland – et hollandais – Ruud Lubbers –, Michel Rocard a multiplié les contacts, directs le plus souvent, avec les plus hauts responsables de nombreux pays. De fait, les chefs d'État ou de gouvernement de vingt-sept pays, venant des cinq continents (seuls, parmi les grandes nations occidentales, Margaret Thatcher et Ronald Reagan avaient refusé de participer) se sont retrouvés à La Haye en mars 1989 pour signer en commun un appel à la constitution d'une telle autorité. C'est de cette initiative qu'a dérivé, trois ans plus tard, le sommet de Rio.

Ce qui importe, au regard du sujet, c'est que le président de la République avait laissé son Premier ministre mener une opération de diplomatie très active. Parce que le sujet, tandis qu'il passionnait le titulaire de Matignon, ne le motivait guère, parce que l'échec ne lui serait

pas imputable, parce qu'il pourrait toujours revendiquer les lauriers d'un succès éventuel. Et lorsque, après d'ultimes tractations achevées dans la nuit, vint la séance solennelle de signatures, et la photo consécutive, celui qui en avait été l'initiateur et le principal artisan fut relégué au dernier rang, dissimulé dans l'ombre des deux mètres du président sénégalais, tandis que le chef de l'État occupait au centre du dispositif, dès lors qu'il devenait public, la place qu'il se devait d'occuper seul. Même lorsque l'incursion dans le domaine réservé est admise, la tolérance trouve assez tôt ses limites.

Le deuxième registre, celui où l'Élysée encourage les initiatives de Maignon, obéit moins au bon vouloir qu'à un intérêt précis.

Toujours avec le même couple exécutif, on assista à une répartition originale des rôles, sur base géographique : les quatre grands continents pour l'un, le cinquième, le plus petit, pour l'autre. Les raisons en étaient avant tout politiques. Pour cause d'essais nucléaires, l'image de la France dans le Pacifique n'a jamais été bonne. Pour cause de Rainbow Warrior, celle de François Mitterrand était franchement désastreuse en Australie et en Nouvelle-Zélande. Pour cause de Nouvelle-Calédonie, en revanche, Michel Rocard avait conquis dans cette zone une notoriété et un prestige réels. Il y avait donc une utilité évidente pour le président, qui rejoignait le goût du Premier ministre, à confier à ce dernier le soin de normaliser les relations de la France avec les grands et les petits pays d'Océanie. Par contagion, et parce que, hors la Chine ou l'ancienne Indochine, l'extrême-Orient ne semblait pas exercer d'attraction particulière sur François Mitterrand, Michel Rocard put aussi multiplier les déplacements vers le Japon ou la Corée, dont l'importance économique lui semblait appeler une attention particulière, en même temps que vers le Sud-Pacifique, où les exigences politiques l'amenaient à se rendre. Finalement, ce partage convenait assez aux deux protagonistes et servait plutôt bien les intérêts nationaux.

73

Il reste que le troisième registre, celui dans lequel le président interdit effectivement au Premier ministre de revenir dans un domaine réservé, est somme toute le plus significatif.

François Mitterrand se voulait président bâtisseur. Michel Rocard se voulait gestionnaire économe. De là trois ans d'une forme de guérilla inégale et larvée. Toute décision de l'un se heurtait au mauvais vouloir de l'autre. Comme il y fallait des crédits, quand l'un voulait doter, l'autre voulait rogner. Le paroxysme fut atteint à propos de la Bibliothèque de

France. Michel Rocard y était très opposé : peu convaincu de sa justification, il était de surcroît effrayé par le coût de sa construction et, bien davantage encore, par celui de son fonctionnement, surtout rapporté au nombre prévisible d'usagers. Il fit donc tout son possible, par oral comme par écrit, lui-même ou par collaborateurs interposés, pour faire renoncer à un projet qui lui semblait absurde. Il fit tout, donc, jusqu'au jour où un messenger digne de foi vint lui répéter, sur ordre sans doute, qu'une tentative de plus ne ferait pas changer le président d'idée, mais le ferait changer de Premier ministre.

74 Voilà qui fixe assez bien la limite ultime des retours du chef du gouvernement sur les domaines dont le chef de l'État a entendu l'exiler : le Premier ministre peut élargir les frontières, parfois les transgresser, ouvertement ou discrètement, mais, au-delà des attributions qu'aucun des deux ne peut contester à l'autre, c'est toujours leur rapport de forces qui seul, en dernière analyse, découpe les territoires et en défend l'intégrité.

R É S U M É

Parce qu'il n'a pas de véritable existence constitutionnelle, le domaine réservé se définit justement par le fait que le Premier ministre en est plus ou moins exclu par le président. Mais la réalité est plus nuancée et le chef du gouvernement, par volonté ou par nécessité, reste discrètement mais substantiellement présent et actif dans les secteurs réputés être du seul ressort du chef de l'État.

LE PREMIER MINISTRE, ACTEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Les problèmes économiques et sociaux ne cesseront jamais d'être au premier plan de mon activité, comme de mes soucis. J'y consacrerai une bonne moitié de mon travail, de mes audiences, de mes visites, de mes discours, aussi longtemps que je porterai la charge de la nation¹.

75

CETTE CITATION DU GÉNÉRAL DE GAULLE, tous les Premiers ministres de la V^e République pourraient aisément la contresigner. Elle illustre le poids des problèmes économiques et sociaux dans la gestion des affaires publiques. Elle pose également la question de la répartition réelle des pouvoirs au sein de l'exécutif et montre que, pour le père de la Constitution de 1958, il ne faisait pas de doute que le président de la République ne pouvait rester étranger à tous les domaines d'action dès lors qu'ils étaient importants pour l'avenir du pays.

Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand ont profondément inspiré la politique économique et sociale et s'y sont impliqués personnellement lorsqu'il s'est agi de l'expliquer aux Français.

Jacques Chirac s'est également fortement investi, notamment en octobre 1995, pour expliquer les orientations de la politique économique et sociale.

Les phases de cohabitation doivent évidemment être distinguées. Durant ces périodes, l'action économique et sociale, si ce n'est ses

1. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Plon, vol. I, p. 140.

aspects européens et internationaux, est totalement entre les mains du Premier ministre et du gouvernement. Cela était vrai aussi bien entre 1986 et 1988 qu'entre 1993 et 1995.

Selon les circonstances, le rôle du Premier ministre en matière économique et sociale est donc très variable. Il peut en être le seul responsable, il peut en être l'exécutant, il peut en partager la responsabilité.

Il peut même arriver que, hors phases de cohabitation, le Premier ministre se trouve dans une situation de décalage avec l'opinion du président, Georges Pompidou l'a été avec Charles de Gaulle, Jacques Chaban-Delmas avec Georges Pompidou, Jacques Chirac avec Valéry Giscard d'Estaing, Michel Rocard avec François Mitterrand. Mais, la dure loi de la V^e République s'est toujours appliquée. Lorsque président et Premier ministre appartiennent à la même majorité, la primauté du président ne saurait être contestée.

76

DES TEXTES À LA RÉALITÉ

Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement, il assure l'exécution des lois, il exerce le pouvoir réglementaire.

Les articles 20 et 21 de la Constitution sont d'une clarté absolue. Les domaines économiques et sociaux sont une compétence du gouvernement, dans le respect de l'article 34, qui détermine le domaine de la loi et donc le pouvoir du Parlement.

Pourtant, dans ce domaine aussi, la dyarchie est évidente. Les propos précités du général de Gaulle le montrent très éloquemment.

Pourquoi ? parce que, depuis qu'ils ne craignent plus pour la paix et encore plus depuis que l'emploi n'est plus assuré, les Français ont mis au centre de leurs préoccupations leur bien-être économique et social et demandent à l'État de tout faire pour les y aider.

L'élection présidentielle au suffrage universel a évidemment accru ce phénomène. Les thèmes essentiels du débat préélectoral sont ceux qui touchent aux impôts, à l'emploi, à l'avenir de la politique sociale.

Le redressement économique du pays, la planification, la participation ont été des priorités du général de Gaulle. L'industrialisation et la mensualisation sont le fruit d'orientations définies par le président Pompidou. François Mitterrand a inspiré les 39 heures, la cinquième

semaine de congés payés, la retraite à 60 ans puis, en 1988, la stratégie du « ni – ni », ni nationalisation ni privatisation, et la naissance du revenu minimum d'insertion (RMI). Jacques Chirac enfin a été élu sur la lutte contre la « fracture sociale ».

Sur le plan institutionnel, le président de la République ne détient aucun pouvoir propre dans le domaine économique et social. Son pouvoir est donc dû à son autorité et sa légitimité.

Dans la période qui suit l'élection présidentielle, l'action du Premier ministre est complètement déterminée par les engagements pris par le président. Pour prendre les trois dernières élections, les faits sont clairs (1981 : 39 heures, retraite à 60 ans ; 1988 : RMI, impôt sur la fortune ; 1995 : contrat initiative emploi).

Le Premier ministre, qu'il le veuille ou non, se trouve alors dans la situation d'un exécutant. Chaque fois qu'il s'écarte du chemin tracé lors de l'élection présidentielle, il risque de voir s'engager une polémique.

Un exemple intéressant a été celui de la « renaissance » de l'impôt sur la fortune en 1988. Promise lors de la campagne présidentielle, cette « recreation » n'avait pas été définie dans ses modalités. Le Premier ministre Michel Rocard n'avait jamais dissimulé sa préférence pour un impôt à assiette large et à taux bas sur le modèle allemand. Le président de la République a alors clairement arbitré pour le retour à l'ancien impôt sur les grandes fortunes, sous réserve de quelques modifications, dont la plus symbolique était sa transformation en impôt de solidarité sur la fortune.

Le poids de l'élection présidentielle diminue avec le temps. Peu à peu, le Premier ministre retrouve une image de liberté et le pouvoir que lui donnent les textes. Le gouvernement de Michel Rocard illustre bien ce phénomène. Mais que l'on ne s'y trompe pas si une inflexion doit être apportée à la politique économique et sociale. Le Premier ministre et le gouvernement pourront en avoir l'initiative, mais c'est l'intervention présidentielle qui lui donnera son véritable poids politique (1983, octobre 1995).

Les affaires économiques internationales et les affaires européennes appellent d'autres commentaires. En réalité, il faut distinguer deux domaines.

Il y a d'abord les questions relatives à la représentation de la France. Le cas type est celui du G7, groupe des sept pays les plus industrialisés.

En période de cohabitation, la question de la représentation de la France a été débattue. Faut-il que le Premier ministre accompagne le président de la République, avec le risque que cela représente en termes d'image ? Edouard Balladur choisit de ne pas participer mais veilla à faire une communication au Conseil des ministres du 30 juin 1993, une semaine avant le sommet de Tokyo, pour arrêter la position de la France.

Dans son ouvrage *Deux ans à Matignon*², il conclut sur ce sujet : « Finalement, pas plus à Tokyo qu'à Naples, aucune décision n'a été prise au G7 qui n'ait recueilli mon accord préalable. »

78 En matière de politique européenne et, d'une manière générale, dès lors qu'il s'agit de la négociation de traités, le débat est plus complexe. En effet, le président dispose alors de pouvoirs constitutionnels étendus. Pour toutes ces affaires, le lien entre l'Élysée et Matignon est donc nécessairement étroit, car toute divergence affaiblirait la position de la France.

Au cours des négociations très difficiles sur le GATT, en 1993, l'Élysée a toujours été associé aux travaux. Des membres du cabinet du président participaient aux réunions de travail à Matignon. Mais c'est clairement le Premier ministre qui décidait de la stratégie.

Edouard Balladur, soucieux d'être parfaitement informé sur les questions européennes, avait veillé à ce que son conseiller chargé des affaires européennes soit également secrétaire général du comité interministériel chargé de coordonner les positions des ministères sur les affaires européennes.

Il est également un domaine où le président est systématiquement informé, c'est celui qui touche à la valeur externe de la monnaie. Lors de la crise de l'été 1993, Edouard Balladur a toujours pris soin d'informer le président de l'évolution de la situation et des initiatives qu'il prenait, notamment dans les relations avec l'Allemagne.

LE PREMIER MINISTRE, MAÎTRE D'ŒUVRE

Dans l'hypothèse d'une élection législative en cours de mandat présidentiel, le Premier ministre nouvellement nommé ou reconduit se

2. Plon, 1995, p. 83.

trouve dans une situation fondamentalement différente. Ayant conduit la majorité à la victoire ou participé très activement à la campagne, il est lui-même porteur du programme économique et social.

Cette situation est évidente en cas de cohabitation (Jacques Chirac en 1986, Edouard Balladur en 1993, Lionel Jospin en 1997), elle l'est aussi, à un degré moindre, en cas d'identité de majorité (Raymond Barre en 1978).

La déclaration de politique générale prononcée devant l'Assemblée nationale devient alors le document de référence de la politique économique et sociale.

Si on reprend le texte d'Edouard Balladur, on voit se dessiner très clairement la politique qui sera menée : « assainir l'économie au service de l'emploi, garantir les solidarités essentielles à notre société ». De même, c'est l'occasion de présenter la méthode du gouvernement en matière de dialogue social.

79

Régulièrement, le Premier ministre prend soin de rappeler à ses ministres les engagements pris. Dans son discours de politique générale du 15 décembre 1993, Edouard Balladur a consacré une partie importante de son intervention à faire le point sur l'état d'avancement des engagements qu'il avait pris près de neuf mois auparavant. « Nous avons été fidèles à l'engagement que j'avais pris devant vous. »

Comment un tel document est-il élaboré ?

Dans le cas de 1993, il faut insister sur le rôle personnel du Premier ministre. Ce texte était le fruit des engagements pris au cours de la campagne et de la réflexion menée depuis 1988. De nombreux ministres furent consultés, quelques modifications furent apportées. Il s'ensuivit des notes adressées à chaque ministre leur rappelant les engagements et le calendrier d'exécution souhaité.

On le voit, le rôle d'impulsion du Premier ministre est alors essentiel.

Il l'est également lorsque doit être engagée une initiative nouvelle de la politique économique et sociale. Entre 1993 et 1995, deux exemples peuvent être cités.

En arrivant à Matignon en 1993, Edouard Balladur était convaincu que la croissance ne reprendrait que si la confiance était au rendez-vous. Ainsi naquit l'idée de l'emprunt qui porte son nom et dont le succès fut considérable.

A la fin de 1993, le Premier ministre s'est inquiété de la lenteur de

la reprise de la consommation. Il donna alors des instructions pour que des mesures soient prises très rapidement.

L'affaire n'était pas simple puisque la loi de finances venait d'être adoptée et que le délai de préparation des lois ainsi que le système des sessions alors en vigueur rendaient l'opération difficile à mettre en œuvre. Ce fut l'occasion de la création de la prime à l'achat de voiture neuve, appelée communément « balladurette », mais aussi du déblocage anticipé de la participation.

Les ministères furent consultés et, en liaison avec le ministre des Finances et le ministre du Budget, un programme fut mis en place en moins de quinze jours.

80 Les ministres furent convoqués à une réunion exceptionnelle un dimanche soir et immédiatement après, devant la presse, le programme était présenté par le Premier ministre lui-même.

Cet exemple illustre, s'il en était besoin, le rôle central que peut avoir le Premier ministre en matière économique et sociale.

COMMENT LE PREMIER MINISTRE PREND-IL EN MAIN LES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ?

Le goût personnel du Premier ministre pour ces questions est évidemment essentiel. La très grande majorité des Premiers ministres de la V^e République avait une forte expérience de ces sujets. Tel était le cas par exemple de Georges Pompidou, ancien banquier, Jacques Chirac, ancien secrétaire d'État au Budget, Raymond Barre, professeur d'économie, Laurent Fabius, ancien secrétaire d'État au Budget, Michel Rocard, économiste de formation, Pierre Bérégovoy et Edouard Balladur, tous deux anciens ministres de l'Économie.

La composition du gouvernement montre souvent l'attitude qui sera celle du Premier ministre sur ces questions.

Si le Premier ministre souhaite rester un peu en retrait, il nommera aux postes clés des Finances et des Affaires sociales des personnalités importantes aux compétences larges. Ce fut le cas en 1986 quand Jacques Chirac confia à Edouard Balladur et Philippe Séguin des ministères aux compétences très étendues. Le gouvernement Jospin apparût bâti sur un modèle proche. Dans ces circonstances, le Premier ministre se bornera à définir les grandes orientations et à l'arbitrage, et déléguera largement son pouvoir. Notamment il déléguera souvent l'action de communication sur les mesures adoptées. Signe caractéristique, les

mesures prendront alors souvent le nom du ministre (plan Séguin, plan Bérégovoy, plan Veil).

Si le Premier ministre souhaite suivre personnellement l'action économique et sociale, il veillera à éviter la constitution de pôles ministériels trop forts dont l'indépendance pourrait gêner son action. Raymond Barre avait poussé cette logique au maximum en étant lui-même responsable de l'Économie et des Finances. Pierre Bérégovoy et Edouard Balladur quant à eux sépareront le Budget et l'Économie.

Une autre méthode consiste à placer un « fidèle » au ministère du Budget (Nicolas Sarkozy entre 1993 et 1995, Alain Lamassoure entre 1995 et 1997).

L'organisation du cabinet du Premier ministre est également importante. Généralement, le directeur adjoint est plus spécialement chargé des questions économiques et financières. Par ailleurs, un conseiller est chargé des affaires économiques et un autre des questions sociales. Ils sont secondés par des conseillers techniques spécialisés.

81

En matière économique et sociale comme dans les autres domaines, le pouvoir dépend de la qualité et de la précocité de l'information reçue.

L'information du Premier ministre sur la conjoncture est assurée par des notes régulières synthétisant les informations en provenance du ministère des Finances ou des principaux observatoires économiques. Chaque jour, le Premier ministre est tenu informé de l'évolution des marchés (taux d'intérêt, changes...).

De la même manière, Edouard Balladur disposait chaque semaine d'une note de conjoncture sociale (conflits, compte rendu de contacts avec les syndicats...). Enfin, il réunissait périodiquement les ministres et les directeurs des Finances pour analyser la situation économique. La création récente d'un comité d'économistes par l'actuel Premier ministre va dans le même sens et témoigne de l'importance pour le chef du gouvernement de disposer d'un réseau d'information le plus large possible.

Son information, il la glane ainsi par les nombreux contacts qu'il noue (visites, audiences...).

Pour réaliser des études à moyen terme, il peut s'appuyer sur le Commissariat général au Plan. Le rattachement de ce dernier a beaucoup varié. Entre 1993 et 1995, il était clairement à la disposition du Premier ministre. Des rapports d'études lui ont été fréquemment demandés sur des sujets essentiels (rapport Soubie sur l'assurance-maladie, rapport Maarek sur le financement de l'assurance-maladie,

rapport Minc sur la France de l'an 2000, rapport Stoffaes sur les services publics...).

Le Premier ministre peut aussi constituer près de lui des groupes de travail. Dès son arrivée, Edouard Balladur demanda ainsi à un groupe présidé par Jean Raynaud, procureur général près la Cour des comptes, de procéder à une évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France. Au même moment, il installa la commission Matteoli sur l'emploi, qui fit des propositions très largement reprises dans la loi quinquennale sur l'emploi.

82 L'information du Premier ministre s'avère donc extrêmement complète, mais, pour l'action, rien ne serait possible sans le travail des ministres et de leurs services. Le problème en cette matière est triple : gérer le calendrier, gérer les conflits, gérer la communication.

La gestion du calendrier est un aspect essentiel de l'activité du Premier ministre et de son cabinet. En effet, le « temps politique » et le « temps administratif » ne sont pas les mêmes. Le problème est d'accélérer le temps administratif tout en maintenant un niveau suffisant d'analyse des problèmes.

C'est le rôle des réunions interministérielles à Matignon de veiller à ce rythme dans le travail de préparation et à la qualité technique d'analyse des sujets. A cet égard, on ne saurait trop insister sur le rôle du secrétariat général du gouvernement.

La tenue de comités de ministres, lesquels sont de réels lieux de débat, constitue un mécanisme essentiel de décision. Entre 1993 et 1995, le Premier ministre a consacré une part importante de son temps à de tels comités réunissant les ministres pour décider de telle ou telle orientation ou arrêter des projets de lois ou décrets.

Bien entendu, le Premier ministre entretient également de nombreux contacts bilatéraux avec chacun de ses ministres.

Certains comités présentent un caractère plus institutionnel, par exemple, le comité interministériel pour l'aménagement du territoire ou le comité interministériel pour la politique de la ville.

L'action du Premier ministre ne se borne pas à cette fonction de décision et d'arbitrage. Dans une vie politique où la communication tient une place toujours plus grande, le Premier ministre prend souvent une part essentielle dans l'explication et l'exposé des décisions.

L'implication du Premier ministre et ses modalités d'intervention varient selon les sujets (conférence de presse après un comité ou consacrée à la politique économique et sociale du gouvernement, intervention

à la télévision). Le Premier ministre peut aussi, c'est la situation la plus fréquente, déléguer cette communication aux ministres compétents.

Lorsque les décisions prennent la forme de projets de loi, l'investissement du Premier ministre peut aller jusqu'à un discours au Parlement lors de la présentation du projet. Ce fut le cas le 28 septembre 1993, lorsque le Premier ministre vint présenter lui-même à l'Assemblée nationale la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX SUJETS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX QUI FONT L'OBJET D'UNE INTERVENTION DU PREMIER MINISTRE ?

Le Premier ministre n'est pas un acteur au quotidien de la politique économique et sociale. Les ministres ont cette responsabilité. Ainsi, si en 1993 le Premier ministre a arrêté les grandes lignes de la loi autorisant la reprise des privatisations, les opérations de privatisation ont été entièrement gérées par le ministre de l'Économie et des Finances, éventuellement en liaison avec d'autres ministres.

83

Le Premier ministre n'intervient sur des questions d'application que si un ministre lui en fait la demande ou si un arbitrage interministériel est à rendre.

Il arrive cependant que, ponctuellement, le Premier ministre se charge personnellement de sujets. C'est le cas lorsqu'il est saisi par des parlementaires de situations particulières ou lorsque, recevant des personnes en audience ou visitant telle ou telle région, il prend l'engagement d'étudier ou de donner satisfaction à une demande.

Quelques grands thèmes sont au cœur de ses préoccupations. L'emploi est évidemment le principal, d'autant plus que chaque mois l'action du gouvernement est jugée à l'aune de l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi. La croissance constitue également une préoccupation permanente, compte tenu de la situation française depuis 1990. En d'autres temps, on a été également très attentif à l'indice des prix ou au commerce extérieur.

Bien entendu, le Premier ministre doit également suivre l'évolution des comptes publics qu'il s'agisse de ceux de l'État ou de ceux de la sécurité sociale.

LE PREMIER MINISTRE ET LE BUDGET

En application de l'article 37 de l'ordonnance 59.2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, c'est « sous l'autorité du Premier ministre » que « le ministre des Finances prépare les projets de lois de finances qui sont arrêtés en Conseil des ministres ».

Concrètement, le Premier ministre intervient à plusieurs reprises dans la préparation. Dès le printemps de l'année $n - 1$, le ministre des Finances établit à son intention le point sur les perspectives. Ce peut être l'occasion d'une réunion du gouvernement où le Premier ministre expose à ses ministres ses objectifs et contraintes. Ensuite, il signe les lettres de cadrage qui servent de point de départ à la négociation des budgets.

84 Le mois de juin et le début du mois de juillet sont l'occasion des arbitrages.

Plusieurs situations peuvent se présenter. Le Premier ministre peut déléguer son pouvoir d'arbitrage au ministre des Finances. Ce fut le cas, en pratique, entre 1986 et 1988. C'est une situation tout à fait exceptionnelle. Le cas le plus fréquent est celui où le Premier ministre se réserve l'arbitrage soit des ministères les plus importants soit des ministres les plus importants politiquement.

Ces réunions budgétaires, brèves, ne traitent que des sujets restant en désaccord entre les Finances et le ministère dépen­sier.

En période de non-cohabitation, les débats budgétaires peuvent remonter jusqu'au président de la République. Le cas classique est celui de la Défense ou, entre 1981 et 1993, celui des grands travaux du président.

Une fois ces arbitrages réalisés, le Premier ministre signe les lettres plafonds qui s'imposeront à chaque ministre.

Sur le plan matériel, le Premier ministre s'appuie sur les services du Budget, pour la préparation de ces réunions et documents.

Si le Premier ministre doit intervenir à plusieurs reprises dans la politique budgétaire, il ne le fait que sur les grands principes et les grandes orientations (évolution des dépenses, des recettes, déficit...).

C'est au ministre chargé des Finances de gérer la préparation et l'application concrète de la politique budgétaire.

LE PREMIER MINISTRE AU CŒUR DES GRANDS CONFLITS

En tant que chef de l'administration, le Premier ministre a à connaître des conflits internes à la fonction publique ou au secteur public (contrôleurs aériens, SNCF, RATP...). Certes, en général, un ministre est directement responsable. Mais le Premier ministre peut se trouver impliqué pour au moins deux raisons.

La première, c'est son rôle d'arbitrage. Un conflit social dans le secteur public entraîne le plus souvent un débat interministériel complexe entre le ministère concerné, la fonction publique et le budget.

La seconde, c'est son rôle d'évocation. Dès lors que le conflit s'aggrave, le Premier ministre se trouve interpellé. On l'a bien vu avec la crise d'Air France en 1993 ou la grève de la SNCF en 1995. Le Premier ministre doit alors nouer les contacts qui permettront de résoudre le conflit.

85

En tant que responsable de la paix publique, le Premier ministre est aussi tenu d'intervenir lorsqu'un conflit ou une crise sociale prend de l'ampleur. Ce fut ainsi le cas lors de l'affaire du CIP. Le Premier ministre organisa à Matignon une table ronde avec le monde étudiant, après avoir confié une mission de médiation à Michel Bon.

Dans ces situations, qu'il le souhaite ou non, le Premier ministre doit agir, car il apparaît comme un recours pour les Français.

Il est arrivé, hors période de cohabitation, que le président de la République lui-même soit obligé d'intervenir, mais ces situations sont exceptionnelles (grève des mineurs de 1963, mai 68).

LE PREMIER MINISTRE, ACTEUR DU DIALOGUE SOCIAL

Le Premier ministre n'a pas seulement des fonctions d'orientation, de décision et d'arbitrage. Il est aussi celui qui catalyse le dialogue économique et social.

Il est frappant de voir que l'un des premiers gestes d'un Premier ministre nouvellement nommé est de recevoir un par un les leaders syndicaux et patronaux. C'est l'occasion pour lui d'écouter leurs avis et propositions, c'est aussi celle d'exposer, outre ses orientations, la manière dont il souhaite travailler avec eux. L'organisation de ces

réunions, la composition des délégations, l'ordre de réception sont extrêmement importants.

Lors d'autres rencontres, plus thématiques, le Premier ministre demande souvent au ministre compétent d'être présent.

Ce rôle du Premier ministre est fondamental. En France, il est exceptionnel que le dialogue social patronat-syndicat se noue spontanément, sauf sujets « institutionnels » comme l'assurance-chômage.

Le Premier ministre est celui qui permet le développement du dialogue et l'ouverture de négociations sur des sujets nouveaux.

Edouard Balladur et, après lui, Alain Juppé ont à plusieurs reprises organisé de grandes journées patronat-syndicat à Matignon, en présence des ministres concernés. Entre 1993 et 1995, la réforme des retraites, la sécurité sociale, l'emploi, la formation, ont ainsi fait l'objet de réunions de ce type.

86

Ces réunions permettent de lancer des négociations (emploi des jeunes) qui pourront déboucher sur des accords et, éventuellement, sur des modifications législatives.

Cette fonction d'animation du dialogue peut ensuite, thème par thème, être déléguée à des ministres. Ce fut le cas pour la réforme des retraites. Après l'annonce du principe par Edouard Balladur, Simone Veil fut chargée de sa finalisation et rencontra de nombreuses fois les syndicats. Michel Giraud aura une fonction analogue, notamment dans le domaine de la formation, lors de la préparation de la loi quinquennale sur l'emploi.

Ce rôle de liaison avec les syndicats est permanent. Pas un trimestre n'a passé, entre 1993 et 1995, sans rencontre entre le Premier ministre et les dirigeants syndicaux et patronaux (CNPF, CGPME...).

Le Premier ministre reçoit également les organisations professionnelles des différents secteurs (bâtiment, travaux publics, banque).

En revanche, il est plus exceptionnel que le Premier ministre ait des contacts directs avec des organisations syndicales sectorielles, et arrête à cette occasion des décisions. Cela peut toutefois arriver. Il est un domaine où ce type de contact est « institutionnel », c'est celui de l'agriculture. Sans revenir aux « conférences agricoles », il est fréquent que le Premier ministre organise une table ronde avec les organisations agricoles et les ministres concernés. Ce fut le cas pratiquement tous les semestres entre 1993 et 1995.

Conformément aux termes de la Constitution, le Premier ministre est un acteur central de la politique économique et sociale. Son rôle varie selon les moments et les sujets, mais une très grande partie de son temps et de son action y est consacrée. La moitié de la déclaration de politique générale d'Edouard Balladur, le 8 avril 1993, « Vers un nouvel exemple français », concernait la politique économique et sociale. Cette place centrale correspond d'ailleurs à l'attente des Français.

Bien entendu, le Premier ministre ne peut agir efficacement qu'avec le concours des ministres compétents. Car, s'il joue un rôle essentiel de décision et d'explication, l'application et la mise en œuvre revient à chacun d'entre eux.

En ce domaine, comme dans les autres, l'articulation avec le président de la République est fondamentale et les situations de cohabitation doivent être distinguées.

En matière économique et sociale, au-delà de ses fonctions d'orientation, de décision, d'arbitrage et d'explication, le Premier ministre est aussi le véritable animateur du dialogue social et le véritable responsable de la paix sociale. Cette fonction n'est pas spécifiquement prévue par les institutions, mais, qu'il le veuille ou non, le Premier ministre est le recours vers lequel les Français se tournent. « Que fait le gouvernement ? »

Si le président de la République apparaît comme le garant de la paix sociale et de la prospérité du pays, le Premier ministre en assume la responsabilité opérationnelle.

R É S U M É

Le Premier ministre est un acteur central de la politique économique et sociale. Son rôle varie selon les périodes et les sujets, notamment dans sa relation avec le président de la République et les ministres. Concrètement, sa fonction d'impulsion et d'arbitrage est la plus importante ; la préparation et l'application reviennent aux ministres. Pour l'opinion, il apparaît comme un recours et, sous l'autorité du président de la République, comme le garant de la paix sociale et de la prospérité du pays. Il joue un rôle très important dans le règlement des conflits et l'animation du dialogue social.

LE PREMIER MINISTRE SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE : UNE POPULARITÉ DOMINÉE

SUR CE RÔLE AMBIGU, FONDAMENTAL ET DOMINÉ qu'est celui de Premier ministre sous la V^e République, rien n'est plus révélateur que l'approche par la popularité. Qu'il s'agisse de son niveau, de sa structure, de ses évolutions, la popularité du Premier ministre apparaît après la mise en place gaullienne comme étroitement corrélée à celle du président de la République et dominée par elle. Ni le rang dans le septennat (et, corrélativement, la place dans le cycle électoral) ni la personnalité du titulaire ne modifient sensiblement cette structure. Tout au plus peut-on noter, selon la répartition des domaines d'action entre les deux têtes de l'exécutif et leur place dans l'actualité, quelques nuances dans le parallélisme général des courbes. Seuls les Premiers ministres de cohabitation, figures d'exception de la V^e République, échappent à cette domination, parce que la relation de pouvoir avec le président est inversée, que les deux rôles institutionnels se diversifient et que les structures de soutien s'opposent. Reprenons brièvement ces divers éléments¹.

89

TYPLOGIE

Distinguer, différencier, classer n'est jamais inutile. La grille proposée ici est sommaire, elle ne retient que deux variables et donne un statut particulier aux Premiers ministres de cohabitation.

1. On n'a utilisé ici que les données de l'IFOP, parce qu'elles présentent l'avantage unique de couvrir toute la V^e République ; celles de la SOFRES, à partir du milieu des années 1970, confirment pour l'essentiel l'analyse.

	<i>Rang dans le mandat présidentiel</i>		<i>Premiers ministres de cohabitation</i>
	<i>Premier</i>	<i>Second ou +</i>	
<i>Indirectement investis par le suffrage universel</i>	Michel Debré Maurice Couve de Murville Jacques Chaban-Delmas Jacques Chirac Pierre Mauroy Michel Rocard Alain Juppé		Jacques Chirac Edouard Balladur
<i>Aspirés vers le haut par le président de la République</i>		Georges Pompidou Pierre Messmer Raymond Barre Laurent Fabius Édith Cresson Pierre Bérégovoy	

90

La première variable concerne la relation entre le futur Premier ministre et les électeurs, à la fois en termes de notoriété et d'investissement électoral. D'un côté, des personnalités politiques, déjà connues, et dont généralement le nom a été fortement prononcé au cours de la campagne électorale présidentielle, suffisamment en tout cas pour qu'elles reçoivent comme une part de cette légitimité que la victoire électorale attribue au président élu. De l'autre, des personnalités inconnues du grand public et comme aspirées vers les sommets de l'État par la seule volonté présidentielle.

La seconde variable oppose les premiers Premiers ministres d'un septennat à ceux qui sont nommés plus tard, de par la seule volonté présidentielle.

Bien entendu, le rangement des Premiers ministres est grossier. Pierre Messmer n'est pas un inconnu quand Georges Pompidou le nomme à la tête du gouvernement, ni Pierre Bérégovoy en 1992 qui occupe le ministère des Finances depuis presque quatre ans. Jacques Chirac en 1974 est encore peu connu des Français et Georges Pompidou, s'il est bien « aspiré » en 1962, devient « investi » cinq ans plus tard, après la bataille législative gagnée de 1967.

Naturellement, les Premiers ministres de cohabitation, désignés à l'avance par l'opposition devenue majorité, relèvent tous (à condition qu'il y ait une majorité, et qu'elle soit en état d'imposer son choix) de

l'investiture du suffrage universel.

On verra que, du point de vue de la popularité, cette typologie n'est pas sans signification.

VUE D'ENSEMBLE

Pour l'ensemble de la V^e République, de février 1959 à mai 1977, la popularité moyenne des quinze Premiers ministres s'établit à 40 % de satisfaits et 39 % de mécontents, soit un indice de +1. Cette moyenne est naturellement très différente selon les périodes et les titulaires :

<i>Les titulaires</i>	<i>Moyenne des satisfaits</i>	<i>Moyenne des mécontents</i>	<i>Indice</i>
Michel Debré (février 1959-avril 1962)	38 %	39 %	-1
Georges Pompidou (juin 1962-juin 1968)	42 %	36 %	+6
Maurice Couve de Murville (août 1968-juin 1969)	45 %	22 %	+23
Jacques Chaban-Delmas (juillet 1969-juin 1972)	54 %	25 %	+29
Pierre Messmer (juillet 1972-juin 1974)	41 %	31 %	+10
Jacques Chirac (juin 1974-juin 1976)	42 %	36 %	+6
Raymond Barre (septembre 1976-avril 1981)	34 %	50 %	-16
Pierre Mauroy (juin 1981-juillet 1984)	36 %	44 %	-8
Laurent Fabius (août 1984-mars 1986)	35 %	33 %	+2
Jacques Chirac (avril 1986-avril 1988)	43 %	41 %	+2
Michel Rocard (mai 1988-mai 1991)	41 %	34 %	+7
Édith Cresson (juin 1991-mars 1992)	21 %	47 %	-26
Pierre Bérégovoy (avril 1992-mars 1993)	34 %	38 %	-4
Edouard Balladur (avril 1993-mai 1995)	53 %	36 %	+17
Alain Juppé (mai 1995-mai 1997)	32 %	55 %	-23

91

RECORDS

Sur l'ensemble de la durée de leurs gouvernements, Jacques Chaban-Delmas (indice +29), Maurice Couve de Murville (+23), Edouard Balladur (+17), Pierre Messmer (+10) et Michel Rocard (+7) obtiennent les meilleures performances ; Édith Cresson (-26), Alain Juppé (-23) et

2. L'avantage de calculer en indice est de tenir compte à la fois des satisfaits et des mécontents, l'inconvénient est de grossir indirectement le poids des sans-réponse. Pierre Mauroy compte en moyenne plus de satisfaits (36 %) que Laurent Fabius (35 %), mais son indice (-8) est plus faible que celui de Laurent Fabius (+2) car il suscite plus de mécontents (44 %) que lui (33 %, le reste ne se prononce pas).

Raymond Barre (-16), les plus mauvaises². Les scores dépendent naturellement de la période (début de la V^e République ou chômage grandissant), de la durée (il est plus facile d'obtenir un indice élevé sur 11 mois comme Maurice Couve de Murville que sur 37 comme Michel Rocard), de la légitimité initiale, etc.

Sur un mois, et non plus sur la durée totale du gouvernement, les records de satisfaction appartiennent à Jacques Chaban-Delmas (66 % en novembre 1970 et 63 % en décembre), Edouard Balladur (63 % en août 1994 et 61 % en août 1993), Alain Juppé (63 % en mai-juin 1995) ; les records de mécontentement à Alain Juppé (69 % en octobre 1996, 68 % en novembre, 67 % en décembre 1996 et en décembre 1995), Raymond Barre (63 % en février 1981), Édith Cresson (59 % en mars 1992) et Pierre Mauroy (58 % en juillet 1984).

92

COMMENCEMENTS

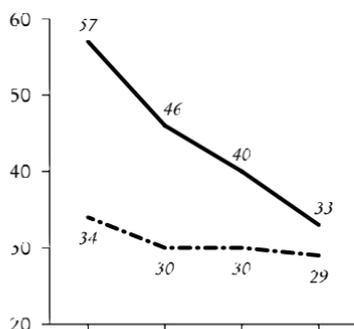
Les commencements sont très inégaux : les « investis » commencent dans l'euphorie, les « aspirés » dans la perplexité morose.

Les six deuxièmes (ou troisième) Premiers ministres, hissés à cette fonction par le seul choix présidentiel, commencent tous très bas : entre 18 % (Raymond Barre) et 30 % (Georges Pompidou) de satisfaits le premier mois. Ils suscitent tous une perplexité majoritaire, entre 67 % de sans-réponse pour Raymond Barre et 42 % pour Pierre Bérégovoy³. Laissons Georges Pompidou, pour qui les données de 1962 sont insuffisantes. Pour les cinq autres « aspirés », il faut au moins quatre mois pour que le taux de sans-réponse tombe en moyenne de 57 % à 33 % et rejoigne celui des investis (*graphique 1*)

Les « investis », bénéficiant par délégation de l'état de grâce présidentiel (*graphique 2*), commencent en moyenne à 50 % de satisfaits là où les « aspirés » ne commencent qu'à 26 %, et sont encore à 45 % au bout de quatre mois lorsque les « aspirés » ne sont qu'à 30 %. Leur cote s'ajuste de très près à celle de leurs présidents, de 2 à 4 points d'écart seulement les premiers mois, quand celle des « aspirés » est plus déconnectée (de 14 à 7 points mais aussi des possibilités d'inversion).

3. On notera à cet égard que le doute de départ, très sensible dans l'indicateur IFOP qui mesure l'action de l'exécutif, ne se retrouve pas dans l'indicateur SOFRES qui mesure la « confiance », l'attente favorable, le crédit.

% de sans-réponse



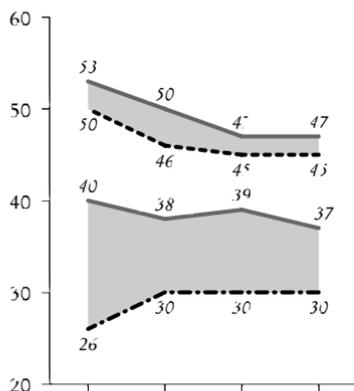
Les « aspirés »
(P. M./R. B./L. F./É. C./P. B.)

Les « investis »
(J. C.-D./J. C./P. M./M. R./A. J.)

Graphique 1. Évolution moyenne des sans-réponse au cours des quatre premiers mois (« investis » et « aspirés »)

93

% de satisfaits



Co.é du président

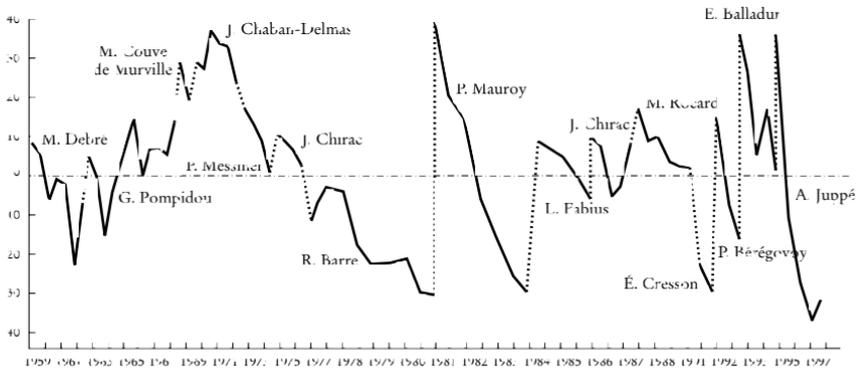
Les « investis »
(J. C.-D./J. C./P. M./M. R./A. J.)

Les « aspirés »
(P. M./R. B./L. F./É. C./P. B.)

Graphique 2. Évolution moyenne des satisfaits au cours des quatre premiers mois (« investis » et « aspirés »)

ÉVOLUTIONS

Le cycle espérance-crédit-indulgence-désillusion fonctionne pour les Premiers ministres comme pour les présidents, une fois terminée la parenthèse gaulliste (*graphique 3, page suivante*). En moyenne semestrielle, tous commencent avec un indice positif, sauf deux « aspirés », Raymond Barre et Édith Cresson. La plupart terminent avec un indice



94

Graphique 3. Indice de satisfaction du Premier ministre, 1959-1997
(cote IFOP ; pourcentage de personnes satisfaites moins pourcentage
de personnes mécontentes. Moyenne semestrielle)

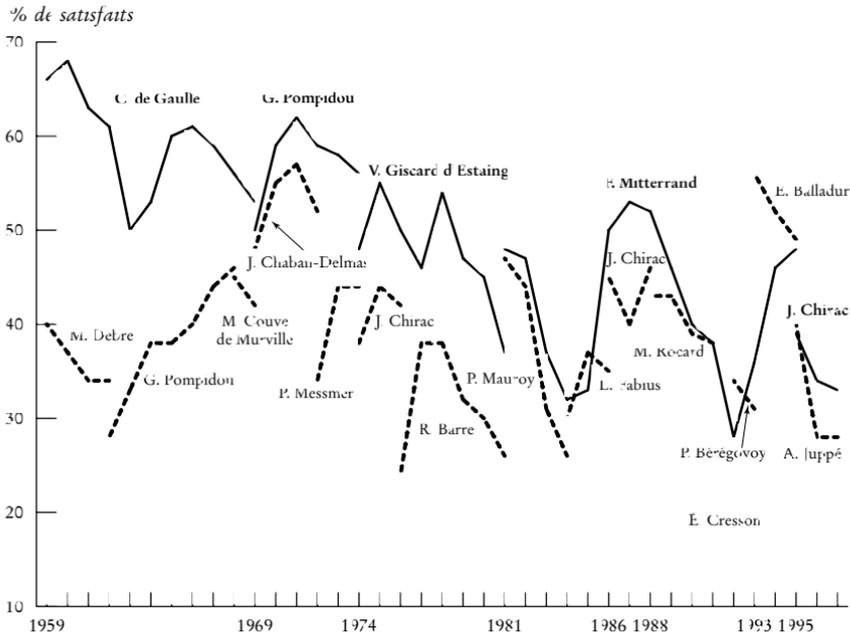
négatif, sauf Michel Rocard, Jacques Chirac en 1976 et les Premiers ministres d'avant le choc pétrolier. Tous sont orientés à la baisse, sauf Georges Pompidou. Alain Juppé présente la version la plus accélérée de ce phénomène, son président aussi, il est vrai.

DÉPENDANCE

Cette popularité des Premiers ministres est, on le sait⁴, étroitement liée à celle du président de la République. Le parallélisme des courbes, la très grande proximité des soutiens dans les familles politiques – hors situation de cohabitation – confirment l'unicité du pouvoir exécutif sous la V^e République et de sa triple composante, présidentielle, gouvernementale et parlementaire. Parce que le pouvoir est un, parce que c'est le président qui a été élu au suffrage universel, parce que c'est lui qui a choisi le Premier ministre et peut le changer à volonté, le chef de l'État porte aux yeux des électeurs la responsabilité de l'action engagée (ou, parfois, de l'inaction).

La relation du Premier ministre au président est donc une relation dominée et sa popularité est corrélativement une popularité dominée.

4. Voir Jean Charlot, *Le Phénomène gaulliste*, Fayard, 1970, p. 48-49, et Jean-Luc Parodi, « Sur deux courbes de popularité », *Revue française de science politique*, XXI, février 1971, p. 129-151.



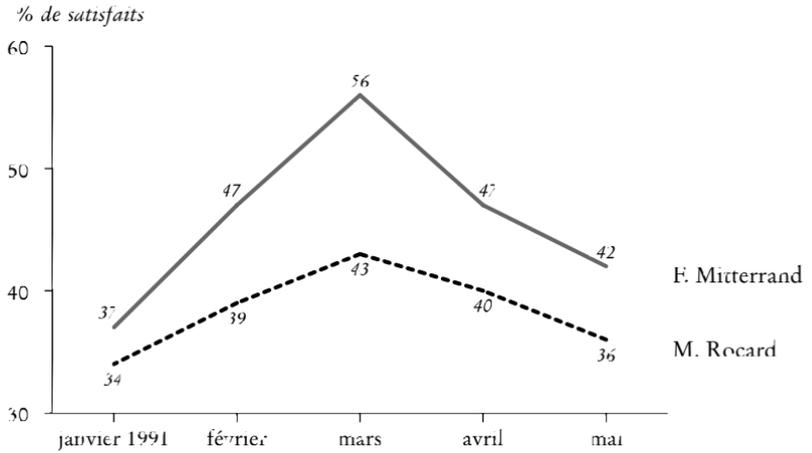
Graphique 4. Satisfaction à l'égard des présidents et des Premiers ministres (moyenne annuelle)

Pour l'ensemble de la V^e République, la popularité moyenne du Premier ministre est inférieure de 9 points à celle du président en termes de satisfaction (et supérieure de 5 points en termes de mécontentement).

Le graphique 4, qui synthétise, en moyenne annuelle de satisfaction, les cotes des présidents et des Premiers ministres, montre bien cette relation fondamentale, après l'institutionnalisation gaullienne de la V^e République⁵ et la dépendance générale des Premiers ministres, sauf dans le cas de la deuxième cohabitation.

Affiné mois par mois, le corpus des popularités présente quelques exceptions à cette domination présidentielle, depuis Jacques Chaban-Delmas (mais avec des sondages décalés dans le temps). Soit pendant

5. En réalité, le spectaculaire décalage de la période gaulliste se décompose en plusieurs phases : gaullisme ambigu tout d'histoire et d'unanimité de la période algérienne, grève des mineurs de 1963, gaullisme catalyseur de majorité électorale et parlementaire des années 1967-1969. Voir la démonstration dans mon article de 1971.



96

Graphique 5. L'effet différentiel de la guerre du Golfe sur la popularité du président et du Premier ministre

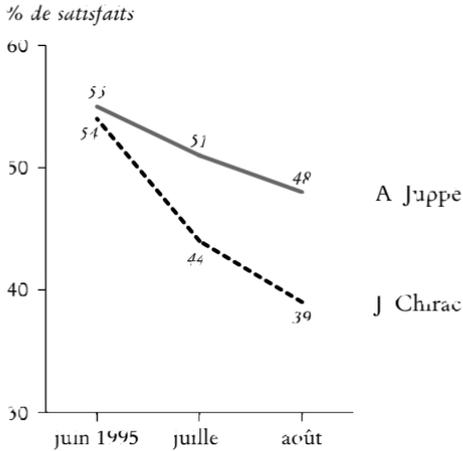
l'état de grâce : c'est le cas de Pierre Mauroy en septembre 1981 (50 % de satisfaits contre 48 % à François Mitterrand), ou d'Alain Juppé de mai à septembre 1995. Soit dans les très basses eaux de la désillusion à l'égard du président : c'est le cas de Laurent Fabius pendant presque toute l'année 1985, ou de Pierre Bérégovoy d'avril 1992 à janvier 1993. Soit, enfin, en situation de cohabitation, comme pour Edouard Balladur pendant presque deux ans.

SPÉCIFICITÉS

La structure, c'est bien la corrélation et la dépendance des deux popularités gouvernementale et présidentielle. Il existe cependant des modulations institutionnelles et des nuances personnelles. Alors que les présidents de la République privilégient traditionnellement, parmi les domaines d'action, la politique extérieure, l'historique et le symbolique, les Premiers ministres se voient plutôt préposés à la gestion de l'économique et du social⁶.

Ainsi la cote de Michel Rocard, Premier ministre, ne bénéficie-t-elle que peu en 1991 du surcroît de popularité qu'apporte très provisoirement à François Mitterrand sa gestion de la guerre du Golfe (*gra-*

6. Sur ces spécificités, on lira avec profit les analyses d'origine économétrique de Jean-Dominique Lafay et Raymond Courbis.



Graphique 6. L'effet différentiel de la reprise des essais nucléaires sur la popularité du président et du Premier ministre

97

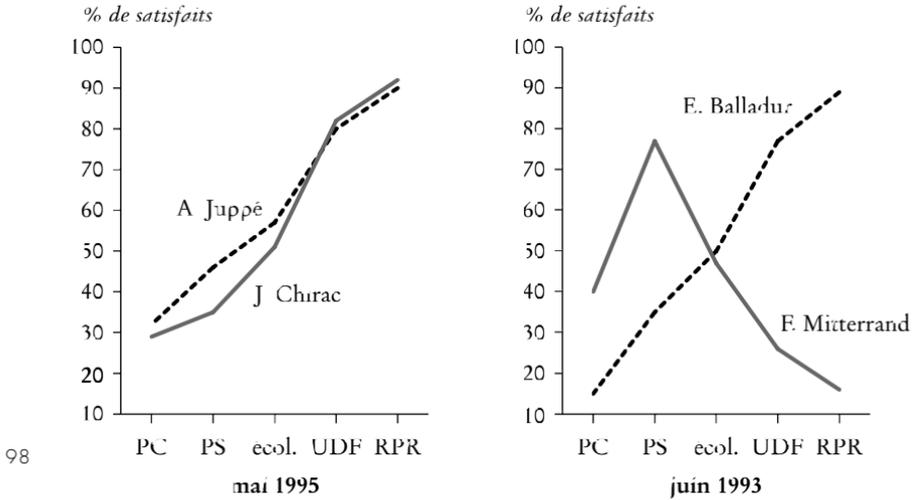
phique 5). Ainsi, en sens inverse, Jacques Chirac, président de la République, paie-t-il plus que son Premier ministre Alain Juppé, en juillet 1995, le coût de la reprise des essais nucléaires (graphique 6).

En sens inverse, les mouvements sociaux accentuent vers le bas pour le Premier ministre le découplage moyen. On le voit avec Michel Rocard à l'automne 1988 qui en paie le prix, quitte à plus bénéficier de leur fin, en janvier 1989. De même, la présentation dès l'origine de Raymond Barre comme économiste, préposé à l'économie, limité à la dimension économique des choses, est sans doute pour beaucoup dans le décalage particulièrement accentué de sa courbe d'avec celle du président.

Ainsi s'explique probablement qu'après la parenthèse gaulliste – parenthèse du fait de la personnalité du général de Gaulle, mais aussi de la primauté du problème algérien – la place croissante de l'économico-social dans les préoccupations des Français ait de façon générale rapproché les deux cotes, quitte à les moduler quand le président de la République parvient à en reporter au moins provisoirement les responsabilités sur les épaules de son Premier ministre.

LE PREMIER MINISTRE DE COHABITATION

Tout le confirme, les Premiers ministres de cohabitation ne sont pas des Premiers ministres comme les autres. Leur légitimité est électorale : ils ne sont pas choisis par le président mais imposés à lui par la nouvelle



Graphique 7. Structure comparée des soutiens politiques du président et du Premier ministre en situation normale et en situation de cobatation

majorité sortie des urnes. La structure de leurs soutiens est l'inverse et non le calque de celle du président (*graphique 7*). De ce fait, leur popularité n'est plus une popularité dominée mais une popularité autonome⁷.

Ils peuvent connaître un état de grâce, d'autant plus fort que leur victoire électorale aura été plus écrasante : ils sont jugés sur leur action, pendant que, curieusement, leurs présidents tendent à être jugés sur leur inaction, ou en tout cas sur leur manière de laisser agir le nouveau gouvernement. Si parfois les courbes des Premiers ministres et des présidents de cobatation semblent évoluer parallèlement, c'est parce que la fraction la plus modérée et la moins politisée de l'opinion leur sait gré conjointement d'éviter le conflit ou, au contraire, s'en inquiète et le leur reproche.

Il faut la conjonction de la profonde déception mitterrandienne, de la déroute électorale de la gauche, de l'affaiblissement du président de la République et de la modération du nouveau Premier ministre pour permettre à Edouard Balladur de connaître pendant vingt-deux mois consécutifs une cote supérieure à celle du président.

7. Il en est d'ailleurs de même des présidents de cobatation, qui créent un rôle institutionnel nouveau, mixte subtil de soumission, de neutralité, de cogestion de la politique extérieure et d'incarnation de l'opposition.

L'analyse de la popularité des Premiers ministres de cohabitation appelle en définitive la même grille d'analyse que celle des présidents hors cohabitation.

On comprend mieux à l'issue de ce très rapide passage en revue des popularités gouvernementales pourquoi, hors cohabitation, le Premier ministre peut difficilement jouer ce rôle dit de « fusible » qui fait depuis quarante ans la joie des commentateurs. Certes, dans le couple exécutif, la figure du Premier ministre, sa personnalité, sa gestion des conflits, son degré d'exposition médiatique peuvent jouer à la marge, vers le haut avec Jacques Chaban-Delmas ou Georges Pompidou (et peut-être Michel Rocard), vers le bas avec Édith Cresson ou Alain Juppé, vers un moindre mal quand tout va mal, avec Laurent Fabius ou Pierre Bérégovoy. Mais à la marge seulement, car le couple exécutif est jugé d'abord sur son action, et cette action, l'élection présidentielle et la pratique de la V^e République en attribuent pour le meilleur et pour le pire la responsabilité au président.

99

R É S U M É

Étroitement corrélée à celle du président de la République et dominée par elle, la popularité des Premiers ministres sous la V^e République dépend aussi des types de Premiers ministres, investis directement par le suffrage universel ou aspirés vers le haut par la faveur présidentielle. Les Premiers ministres de cohabitation relèvent d'un troisième type et échappent à cette logique de dépendance.

VARIATIONS ET COHABITATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

103

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

105

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

107

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bien entendu, il existe des ombres à ce tableau.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

111

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

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

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

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

Très sommairement, on peut recenser trois grandes options.

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

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

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

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

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

113

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

117

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

119

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

121

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

123

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

125

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

127

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

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

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

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

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

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

128

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

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

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

Mais le pire n'est pas toujours sûr.

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

R É S U M É

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

CHRONIQUES

JÉRÔME JAFFRÉ

LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE MAI-JUIN 1997 OU LES ILLUSIONS D'UN SCRUTIN

Les élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997 ont été marquées par une double surprise et, à lire les commentaires de la classe politique, elles paraissent laisser derrière elles beaucoup d'illusions. La première surprise est la date des élections. Prévues en mars 1998, elles sont avancées par le président Chirac qui, craignant l'année à venir et jugeant le moment favorable, décide de précipiter les échéances en prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale. La seconde surprise, plus grande encore, réside dans la victoire de la gauche quatre années après avoir subi la plus grande défaite électorale jamais enregistrée dans l'histoire démocratique de notre pays. Les conséquences de ce résultat sont multiples et n'ont pas encore produit tous leurs effets : il y a désormais alternance à répétition, la cohabitation – situation d'exception – paraît devenir la règle, la fonction présidentielle se trouve fragilisée par la première dissolution perdue sous la V^e République deux ans à peine après l'avènement du nouveau président. En réalité, ce sont les institutions héritées du gaullisme qui sont en crise.

Pour en rester à l'analyse électorale, qui fait l'objet de cette chronique, les illu-

sions laissées par ce scrutin paraissent nombreuses. Peut-on croire, parce qu'il revient de très loin et connaît sa troisième victoire législative en seize ans, que le parti socialiste a retrouvé sa force d'antan ? La gauche est-elle vraiment plurielle ? Les « PDG » – partis de gouvernement : PS, UDF, RPR – monopolisent la représentation parlementaire mais représentent-ils encore la grande majorité de l'électorat ? Enfin, la défaite de la droite modérée n'est-elle due qu'à son refus d'établir une entente minimale avec le Front national, que de plus en plus d'élus (ou de battus) RPR et UDF appellent de leurs vœux ?

133

LE DEUXIÈME TOUR OU LES ILLUSIONS PERDUES DE LA DROITE

A l'issue des deux tours de scrutin, la gauche se retrouve nettement victorieuse dans la répartition des sièges (*tableau 1*). Elle dispose en France métropolitaine de 310 sièges contre 244 à la droite modérée et un au Front national. Les circonscriptions d'outre-mer ne modifient pratiquement pas ces résultats : la gauche y enlève 9 sièges, le RPR, l'UDF et les divers droite 12, et un indépendantiste

Tableau 1. La distribution des sièges depuis 1988

France métropolitaine, 555 sièges.

	1988	%	1993	%	1997	%
Parti communiste	25	4,5	22	4,0	35	6,3
Parti socialiste/ divers gauche	268	48,3	63	11,4	268	48,3
Verts	0		0		7	1,3
UDF	127	22,9	213	38,4	108	19,5
RPR	128	23,1	240	43,2	127	22,9
Divers droite	6	1,1	17	3,1	9	1,6
Front national	1	0,2	0		1	0,2
Total gauche + Verts	293	52,8	85	15,3	310	55,9
Total droite modérée	261	47,0	470	84,7	244	44,0

134

est élu en Martinique. La victoire est beaucoup plus nette qu'en 1988 puisque l'avance de la gauche sur la majorité sortante est de 66 sièges au lieu de 32. Mais, comme il y a neuf ans, le parti socialiste ne dispose pas à lui seul de la majorité absolue et il doit compter avec ses multiples partenaires de gauche, dont, au premier chef, le parti communiste. La distribution des sièges est d'ailleurs très proche de ce qu'elle était en 1988. Le nombre des députés est presque exactement le même pour le parti socialiste, le RPR et le Front national. En revanche, le parti communiste regagne une dizaine d'élus, les Verts, grâce à leur accord avec les socialistes, font leur apparition à l'Assemblée et, curieusement, l'UDF sur le long terme apparaît plus affaiblie que le RPR, pourtant principal détenteur du pouvoir¹.

La droite en France tend à se considérer comme majoritaire, victime simplement de ses divisions quand elle perd le pouvoir par ce qui ne peut être qu'un accident. Mais, outre que la répétition de ses défaites devrait l'inciter à se remettre davantage en cause, le second tour de 1997 montre que la dynamique politique n'était pas de son côté. Dans les 369 circonscriptions où se sont opposés en duel un candidat socialiste (ou divers gauche) et un candidat de la droite modérée, le PS a obtenu 51,5 % des voix contre 48,5 % à la droite et l'a emporté 210 fois contre 159. Même si l'on tient compte du fait que ces 369 circonscriptions sont un peu plus orientées à gauche que le reste du pays, le rapport de forces binaire s'établit bien en faveur des socialistes, à 51 % contre 49 %. Vérification supplémentaire : dans les 214 circons-

1. Pour une analyse approfondie du second tour, je me permets de renvoyer à mon article, « Législatives 1997 : la décision électorale au second tour, un scrutin très serré », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août 1997, p. 426-437.

criptions où aux seconds tours de 1988, 1993 et 1997 se sont toujours affrontés en duel un socialiste et un candidat de la droite modérée, le PS l'emporte en 1997 avec 53,4 % des voix contre 46,6 %, soit le même score à 0,1 point près qu'en 1988 et 8,5 points de plus qu'en 1993. Enfin, les socialistes réussissent à l'emporter dans 112 circonscriptions où Jacques Chirac était pourtant majoritaire au second tour de 1995, ce qui témoigne de l'ampleur du retournement qui s'est opéré en tout juste deux années.

Pourtant la défaite de la droite ne s'est jouée qu'à un petit nombre de voix. Dans 34 circonscriptions où s'oppo-

saient en duel un candidat socialiste et un candidat de la droite modérée, la victoire socialiste a été acquise par un score compris entre 50 et 51,5 % des voix. Si ces 34 circonscriptions avaient basculé dans l'autre sens, le résultat final eût été inversé. Il aurait suffi pour cela qu'à l'échelle nationale 0,75 % des électeurs modifient leur comportement électoral en passant du vote socialiste au vote RPR-UDF. Au surplus, le maintien systématique des candidats du Front national chaque fois qu'ils étaient en mesure de le faire a provoqué 76 triangulaires entre le candidat de la gauche (ou des Verts), le candidat de la droite modérée

135

Tableau 2. L'évolution du rapport des forces aux élections législatives depuis 1988

	Législatives 1988 (1 ^{er} tour)	Législatives 1993 (1 ^{er} tour)	Législatives 1997 (1 ^{er} tour)
EN % DES INSCRITS			
Abstention	33,9	30,7	31,5
Blancs et nuls	1,4	3,7	3,3
EN % DES SUFFRAGES EXPRIMÉS			
Parti communiste	11,2	9,1	9,9
Extrême gauche	0,4	1,8	2,5
Parti socialiste	35,0	19,0	25,7
Divers gauche	2,6	1,1	2,2
Verts	} 0,4	} 11,0	4,0
Divers écologistes			2,9
Divers inclassables			1,2
UDF	18,6	19,6	14,4
RPR	19,3	20,3	15,7
Divers droite	2,6	4,2	3,3
Droite indépendante	-	-	2,9
Front national	} 9,9	12,7	15,2
Divers extrême droite		0,3	0,1
Total gauche	49,2	31,0	44,3
Total hors gauche/droite	0,4	11,9	4,1
Total droite	50,4	57,1	51,6

et le candidat frontiste. Dans 47 cas, la victoire est revenue au candidat de gauche. De là à penser que ces triangulaires représentent à elles seules l'explication décisive de la défaite de la majorité... Le raisonnement a beaucoup été tenu depuis le 1^{er} juin dernier.

Victoire socialiste après l'effondrement de 1993, courte défaite de la majorité sortante qu'il est tentant d'imputer au Front national. Cependant les résultats du premier tour tels qu'ils sont présentés au *tableau 2* devraient inciter les uns et les autres à la modestie. La gauche gagne les élections mais est nettement minoritaire en voix au premier tour, le parti socialiste ne regagne qu'une partie du terrain perdu entre 1988 et 1993 et ne dépasse que de peu les 25 % des voix, tandis que la droite modérée recueille le plus mauvais résultat de son histoire électorale.

136

L'ILLUSION D'UN PARTI SOCIALISTE DOMINANT

Avec 25,7 % des suffrages exprimés, le parti socialiste reste très loin de ses performances des années 1980, quand il frôlait les 38 % des suffrages en 1981, dépassait 32 % en 1986 et 37 % en 1988. Le PS n'est plus que très rarement en situation de parti dominant. En 1988, il dépassait le seuil des 40 % dans 200 des 555 circonscriptions, en 1993 dans 2, et en 1997, malgré sa remontée, dans seulement 25. Par département, il dépassait les 35 % dans 72 des 96 départements en 1981, 64 en 1988, 2 en 1993 et 6 en 1997.

Il est clair que le PS ne regagne pas tout le terrain perdu en 1993 et même qu'il ne réussit pas entièrement à effacer sa chute d'alors. Il y a un lien étroit entre les pertes qu'il avait subies entre 1988 et

Tableau 3. Le parti socialiste ne regagne pas tout le terrain perdu en 1993

490 circonscriptions à présence constante des socialistes.
% des suffrages exprimés.

	Légis- latives 1988	Légis- latives 1993	Légis- latives 1997	Indice d'évolution		Écart L 97/ L 88
				L 93/ L 88	L 97/ L 88	
1 ^{er} quartile : recul maximum du PS entre 1988 et 1993 (calculé en indice d'évolution)	34,4	12,7	22,5	37	65	- 11,9
2 ^e quartile : recul très élevé	36,9	17,6	26,3	48	71	- 10,6
3 ^e quartile : recul assez élevé	39,4	21,3	28,8	54	73	- 10,6
4 ^e quartile : recul minimum du PS	39,1	25,7	31,2	66	80	- 7,9
Ensemble des 490 circonscriptions étudiées	37,5	19,4	27,2	52	73	- 10,3

Tableau 4. Le recul socialiste en milieu populaire confirmé

En % des suffrages exprimés.

	Légis- latives 1988 (1 ^{er} tour)	Légis- latives 1993 (1 ^{er} tour)	Légis- latives 1997 (1 ^{er} tour)	Écart L 97/L 88
Ensemble	37	19	26	- 11
PROFESSION DU CHEF DE MÉNAGE				
Agriculteur	13	13	26	+ 13
Commerçant, artisan, industriel	28	11	15	- 13
Cadre, profession intellectuelle supérieure	34	23	30	- 4
Profession intermédiaire	45	24	32	- 13
Employé	39	19	28	- 11
Ouvrier	44	18	28	- 16
Inactif, retraité	37	19	23	- 14

Source : Sondages post-électorales de la SOFRES réalisés auprès d'échantillons nationaux de 2 000 électeurs (en 1988 et 1993) ou de 3 000 électeurs (en 1997).

1993 et son recul sur la longue période de 1988 à 1997. Si l'on classe, comme le fait le *tableau 3*, les pertes du PS entre 1988 et 1993 par quartiles, on constate qu'entre 1988 et 1997 le parti socialiste perd jusqu'à 35 % de son influence initiale là où, il y a quatre ans, il reculait le plus, environ 28 % dans les quartiles intermédiaires et seulement 20 % dans les quartiles inférieurs, là où il avait déjà perdu le moins. En définitive, dans les 490 circonscriptions à présence constante du PS en 1988, 1993 et 1997, il y a un phénomène d'écrtage. Entre 1988 et 1997, le PS perd le plus dans les circonscriptions où il était le mieux implanté. Là où il dépassait 40 % des voix en 1988, il recule de 14,1 points et perd 31 % de son influence initiale. Là où son score était inférieur à 40 % il ne recule que de 7,8 points et perd 25 % de son influence initiale.

La différence flagrante entre le parti socialiste de taille moyenne de la fin des années 1990 et celui, très puissant, des années 1980 s'explique en grande partie par sa baisse d'influence en milieu populaire. La grande chute des années 1992-1993 est certes enrayée, mais là aussi, si l'on compare sur une plus longue période les scores socialistes selon la profession du chef de ménage (*tableau 4*), le PS recule massivement parmi les ouvriers (- 16 points) et les classes moyennes salariées (- 13 points parmi les professions intermédiaires et - 11 points chez les employés). Comme en 1993, sa structure sociale traditionnelle est inversée puisqu'il recueille davantage de voix parmi les cadres supérieurs que parmi les ouvriers.

Le parti socialiste doit sa réussite de 1997 à sa bonne adaptation à ce nouvel

environnement politique où il est à nouveau puissant sans être redevenu dominant. Sous l'impulsion de Lionel Jospin, il a rompu l'isolement qui était le sien en 1993 et a bâti une large entente politique, réactivant ses liens avec le parti communiste, renouant après l'intermède Tapie avec les Radicaux, sachant faire les concessions minimales au Mouvement des citoyens et, performance plus remarquable encore, construisant une alliance en bonne et due forme avec les Verts. Ces adaptations ont été les bienvenues. Certes, elles lui ont coûté au premier tour environ un point en raison de son soutien à vingt-six candidats des Verts et cinq députés ou ancien député du MDC. Le PS ne dispose plus d'une position hégémonique au sein de la gauche. En 1988, il représentait 74 % du total des voix de gauche, 61 % en 1993, sa mauvaise année, et moins encore (58 %) en 1997, malgré sa remontée. Il comptait pour plus de 70 % du total des voix de gauche en 1988 dans 74 départements, dans 30 en 1993 et dans 10 seulement en 1997. Mais la récompense est venue au second tour puisque, dans les duels qui l'ont opposé à la droite modérée, le PS a recueilli les meilleurs reports communistes des trois dernières élections législatives (84 %) et un pourcentage exceptionnellement élevé des voix écologistes toutes tendances confondues (62 %).

A cette stratégie bien conçue, le parti socialiste a ajouté un important renouvellement de ses candidats – la défaite de 1993 libérait des places, ce qui permet de compter 59 % de nouveaux candidats – et, il était temps, une féminisation conséquente avec 133 femmes candidates. Il y avait là un risque réel dans ce type d'élection traditionnellement marqué par le poids des notables mais, en agissant de

la sorte, le PS se trouvait à nouveau en phase avec les aspirations profondes de la société française. Et, électoralement, le coût a été minime. Entre 1993 et 1997, les nouveaux candidats ont fait progresser le score socialiste de 7,7 points contre 8,4 aux candidats déjà présents en 1993 ; les femmes candidates, elles, progressent de 7,7 points contre 8,1 pour les hommes. A caractéristiques égales, la performance des femmes candidates est même légèrement supérieure à celle des hommes. Si l'on ne retient que les nouveaux candidats sans mandat local significatif (conseiller général, conseiller régional ou maire d'une commune de plus de 2 000 habitants), les femmes font progresser le score socialiste de 7,3 points contre 6,7 aux candidats hommes présentant le même profil.

Il s'est enfin ajouté la part du retournement politique lié au vote sanction contre la droite qui avait tant joué contre les socialistes en 1993. Ces allers-retours de l'électorat se trouvent tout à fait illustrés par l'instabilité du vote des jeunes électeurs. La population des 18-24 ans se renouvelle certes régulièrement, mais elle modifie plus vite encore sa façon de voter (*tableau 5*) : partagée et à forte composante écologiste en 1993, massivement chiraquienne au premier tour de la présidentielle en 1995, plutôt socialiste en 1997. Le vote jeune, autrefois orienté à gauche, ayant glissé vers la droite dans les années 1980, traduit aujourd'hui mieux qu'aucun autre le phénomène de yo-yo qui saisit la politique française. Les écologistes, en tête en 1993, sont passés de mode et se retrouvent désormais à la queue ; la droite modérée forte de 45 % des suffrages au premier tour de la présidentielle tombe à 32 % des voix deux ans plus tard.

Tableau 5. *L'instabilité du vote des jeunes électeurs (18-24 ans)*

En % des suffrages exprimés.

En 1993 : partagé/écologiste	En 1995 : chiracien	En 1997 : socialiste
Écologiste et inclassables : 18 %	J. Chirac : 29 %	Parti socialiste : 28 %
Parti socialiste : 18 %	L. Jospin : 21 %	Front national : 16 %
Front national : 18 %	J.-M. Le Pen : 18 %	UDF : 15 %
RPR : 17 %	E. Balladur : 11 %	RPR : 13 %
UDF : 14 %	A. Laguiller : 7 %	Parti communiste : 11 %
Parti communiste : 9 %	R. Hue : 6 %	Écologiste et inclassables : 8 %

Source : Sondages post-électorales de la SOFRES.

139

L'ILLUSION D'UNE GAUCHE PLURIELLE

S'il cesse d'être hégémonique au sein de la gauche, le parti socialiste reste cependant prédominant car aucune autre force politique ne tire véritablement son épingle du jeu. Ni le parti communiste, ni l'extrême gauche, ni les écologistes n'enregistrent de véritable succès en termes d'audience électorale. Avec 9,9 % des suffrages exprimés, le parti communiste ne parvient pas à franchir la barre des 10 % et se situe exactement entre son score de 1993 (9,1 %) et celui de 1988 (11,2 %). Certes – et c'est une première dans son histoire électorale – le PC est absent de la compétition dans 22 circonscriptions, soutenant dans 16 d'entre elles un candidat du Mouvement des citoyens. Il reste que, si le PC avait maintenu sa politique de présence systématique, il n'aurait atteint que 10,3 % des suffrages exprimés – en supposant que, dans ces 22 circonscriptions, il aurait connu les mêmes évolutions que là où il s'est effectivement présenté.

Comme lors de l'élection présidentielle, le PC connaît un affaiblissement dans ses zones de forces ou ses catégories de prédilection et, en contrepartie, un regain d'influence dans ses zones de faiblesse. Par rapport à 1988, il regagne du terrain de façon inversement proportionnelle à son influence d'alors. Il progresse ainsi dans les circonscriptions où il obtenait moins de 9 % des suffrages et recule là où il dépassait ce score. Dans les 113 circonscriptions où il se situait en 1988 au-dessus du seuil des 15 %, il perd en neuf ans 4,1 points. Sociologiquement, on observe les mêmes mécanismes puisque, selon la profession du chef de ménage, le PC gagne 4 points chez les cadres supérieurs, 5 chez les professions intermédiaires et, à l'inverse, en perd 7 chez les employés et 2 chez les ouvriers. En fin de compte, le recul de la composante populaire touche les deux grands partis de la gauche française. Depuis 1981, la diminution de la proportion d'ouvriers et d'employés dans l'électorat communiste est impressionnante. Ils représentaient 53 % du vote commu-

niste en 1981, 50 % encore en 1988, 40 % en 1993 et 35 % seulement en 1997.

Le courant d'extrême gauche signe dans ces élections législatives sa meilleure performance depuis 1973, mais il demeure marginal. Il obtient 2,5 % des voix au lieu de 0,4 % en 1988 et 1,8 % en 1993. Certes, sa politique de présence n'a cessé de croître au fil des élections : 85 circonscriptions couvertes en 1988, 329 en 1993, 392 en 1997. Mais, même en tenant compte de ces différences, l'extrême gauche progresse. Son score moyen là où elle est présente passe de 2,6 % en 1988 à 3,1 % en 1993 et 3,7 % en 1997. Là où elle est présente à la fois en 1993 et 1997, elle passe de 2,4 % des voix à 3,7 %, gagnant au détriment surtout du parti communiste et des écologistes.

140

Pour sa part, le courant écologiste se maintient à un niveau assez élevé avec 6,9 % des voix, mais il est désormais subordonné et émietté. Il fait moins qu'aux élections législatives de 1993 où, toutes tendances confondues, il totalisait 11 % des suffrages exprimés et 7,8 % pour la seule entente Verts-Génération écologie, mais il fait mieux qu'aux européennes où avec deux listes il totalisait à peine 5 % des voix et beaucoup mieux qu'à la présidentielle où Dominique Voynet n'avait obtenu que 3,3 %.

Les Verts ont bénéficié du soutien du parti socialiste, qui s'est effacé en leur faveur dans 26 circonscriptions, ce qui leur permettra de disposer dans la nouvelle Assemblée de sept élus. Dans ces circonscriptions, les Verts obtiennent le score moyen de 21 % des voix, nettement inférieur aux 27,3 % du PS là où il est effectivement présent. Dans 412 autres circonscriptions, les Verts, courant sous leurs propres couleurs, recueillent un

score moyen de 4 % des suffrages exprimés. Enfin, dans les 470 circonscriptions où les autres courants écologistes – dont Génération écologie – sont présents, ils recueillent en moyenne 3,4 % des voix. Il reste que, malgré ce résultat inespéré, le recul par rapport à 1993 est massif, et d'autant plus important que l'écologie était bien implantée il y a quatre ans. En 1997, hormis les circonscriptions où elle bénéficie du soutien socialiste, l'écologie dépasse les 10 % des suffrages exprimés dans 12 circonscriptions au lieu de... 368 en 1993. Les voix écologistes perdues sont allées prioritairement vers le parti socialiste. Le coefficient de corrélation entre l'écart écologie 1997/1993 et l'écart parti socialiste + divers gauche 1997/1993 s'établit au niveau très élevé de - .61.

Sociologiquement, les écologistes, on l'a vu, perdent tout impact auprès des jeunes. En incluant dans les calculs les divers inclassables, ils subissent un net recul dans les classes moyennes salariées et les catégories populaires : - 8 points parmi les professions intermédiaires, - 7 points parmi les employés, - 7 points aussi chez les ouvriers. En revanche, l'écologie résiste bien, voire progresse dans les catégories du haut de l'échelle sociale : - 2 points seulement parmi les personnes d'instruction supérieure, + 1 point parmi les personnes dont les revenus familiaux sont supérieurs à 20 000 francs par mois, + 1 point parmi les cadres et professions intellectuelles supérieures. Pourtant, preuve que décidément la relation entre la sociologie et le vote s'est modifiée, cette écologie moins populaire qu'il y a quatre ans, moins puissante aussi, est beaucoup plus nettement orientée à gauche. En 1993, 38 % des électeurs écologistes et inclassables se classaient sur l'échelle gauche/

droite à l'extrême gauche ou à gauche, en 1997 ils sont 56 % à le faire. Au second tour, en cas de duel parti socialiste-droite modérée, les reports écologistes vers le PS sont très élevés : 62 % dans cette direction, 14 % à droite, 24 % s'abstenant ou votant blanc et nul. Les Verts votent massivement à gauche (à 76 %), mais les autres courants écologistes votent eux aussi de préférence pour le candidat socialiste : à 40 % contre 26 % pour le candidat RPR-UDF, 34 % s'abstenant ou votant blanc ou nul.

L'ILLUSION DE LA PUISSANCE MAINTENUE DES PARTIS DE GOUVERNEMENT

Au second tour de scrutin, le PS, l'UDF et le RPR ont recueilli à eux trois 88 % des voix et 88 % des sièges, soit des résultats un peu inférieurs mais très proches de ce qu'ils étaient aux seconds tours de 1988 et 1993. Les partis de gouvernement continuent donc de monopoliser le second tour de scrutin, celui où se jouent l'élection et la représentation parlementaire. Au premier tour, ils enregistrent de surcroît la satisfaction d'écraser les dissidents qui, après le référendum de Maastricht, ont tenté de les attaquer sur une ligne anti-européenne manifestement peu efficace tant à l'élection présidentielle que dans un scrutin législatif.

A gauche, le Mouvement des citoyens, hormis les circonscriptions où il bénéficie du soutien communiste ou, dans quelques cas, de l'absence socialiste, ne totalise que 0,5 % des suffrages exprimés, 1,95 % là où il est effectivement présent loin derrière les déjà très modestes 2,6 % obtenus aux européennes de 1994 par la liste de Jean-Pierre Chevènement. A la lisière de la majorité sortante, la

Droite indépendante lancée par Philippe de Villiers, associant curieusement le tout jeune Mouvement pour la France et le Centre national des indépendants moribond, n'obtient que 2,9 % des voix, ce qui correspond à un score moyen de 3,2 % dans les 498 circonscriptions où il est effectivement présent. Pour le leader vendéen, la chute est rude : de 12,4 % aux européennes à 4,8 % à la présidentielle puis maintenant à 2,9 %. Villiers, sa liste ou son mouvement dépassent les 10 % des suffrages exprimés dans 436 des 555 circonscriptions en 1994, dans 13 en 1995 et dans 4 en 1997. En aucune façon, la Droite indépendante n'est apparue comme un choix de substitution pour les électeurs de la droite modérée déçus par l'action de Jacques Chirac et du gouvernement Juppé, comme le proposait pourtant explicitement le leader du MPF. Parmi les électeurs RPR-UDF-divers droite de 1993, électeurs de Jacques Chirac au second tour de 1995, seuls 6 % de ceux qui se déclarent déçus par l'action du président de la République ont voté pour la Droite indépendante, un score presque équivalent au pourcentage qu'elle obtient parmi les électeurs satisfaits des deux années écoulées (5 %).

Forts de leur second tour et de leur combat victorieux contre les dissidents, les « PDG » pourraient encore croire à leur surpuissance, mais ce serait négliger les indications du premier tour. En effet, le total des voix PS + UDF + RPR qui s'établissait à plus des trois quarts des votes dans les années 1980 ne cesse de reculer pour se situer désormais à un peu plus de 50 %. L'effondrement socialiste de 1993 pouvait expliquer la baisse brutale enregistrée il y a quatre ans, mais cette fois-ci la remontée du PS n'empêche

pas un nouveau recul. Les partis de gouvernement ne parviennent pas à endiguer les phénomènes de dispersion et la montée du vote protestataire.

Total PS + UDF + RPR
(en % des suffrages exprimés)

Législatives 1981	80,5 %
Législatives 1988	75,8 %
Législatives 1993	59,0 %
Législatives 1997	56,1 %

142 Cette évaluation a pour effet de réduire considérablement l'assiette électorale des députés (tableau 6). Le score moyen obtenu au premier tour par les candidats qui seront élus à l'issue des deux tours des élections était de presque 43 % des suffrages exprimés en 1988, il tombe en 1993 à 38 % et n'est plus en 1997 que de 33 %. En dix ans, les élus socialistes voient leur score passer d'un peu plus de 40 % à à peine plus de 30 %. Les élus UDF-RPR passent de 45 % en 1988 à 40 % en 1993 et environ 35 % en 1997. Ces résultats ne sont pas sans

conséquences institutionnelles et politiques. Ils réduisent comme peau de chagrin le nombre des élus du premier tour – avec 548 ballottages sur les 555 circonscriptions, 1997 bat le record des seconds tours qui datait de 1958, à une époque où le système de partis était totalement éclaté. Ils placent aussi les futurs élus en devoir de rechercher des renforts importants pour assurer leur victoire au second tour. A ce jeu, la gauche possède une tradition de discipline collective mieux enracinée et elle a réussi un coup de maître avec l'intégration des Verts dans son système d'alliance.

L'affaiblissement des partis de gouvernement est l'un des signes de la crise de la représentation politique française. Deux questions posées entre les deux tours dans l'enquête de la SOFRES pour le CEVIPOF et *Libération* montrent sa virulence d'autant plus grande que l'enquête se déroule au cœur d'une période électorale traditionnellement propice à un armistice dans la querelle qui oppose les Français et leurs repré-

Tableau 6. La baisse du score moyen obtenu au premier tour par les candidats élus à l'issue des deux tours des élections

En % des suffrages exprimés.

	Législatives 1988 (1 ^{er} tour)	Législatives 1993 (1 ^{er} tour)	Législatives 1997 (1 ^{er} tour)
ÉTIQUETTE POLITIQUE			
Parti communiste	36,9	29,0	30,0
Parti socialiste	40,9	28,5	31,9
UDF	44,9	39,9	35,9
RPR	45,7	39,6	35,1
Cumul des quatre principales tendances politiques	42,8	38,1	33,4

sentants. 41 % des personnes interrogées considèrent que la démocratie en France fonctionne bien contre 51 % d'opinion contraire. En mai 1988, ils étaient 52 % à juger qu'elle fonctionnait bien et en octobre 1995, 50 %. Plus spectaculaire encore : 80 % (contre 19 %) estiment que les hommes politiques se préoccupent peu ou pas du tout de ce que pensent les gens comme eux. Depuis 1977 que cette question est régulièrement posée, c'est le plus mauvais résultat jamais enregistré. Le record des années 1980 – en octobre 1985 – était de 58 % de réponses critiques, celui des années 1990 – en novembre 1991 – était jusqu'alors de 69 %.

C'est sur ce terreau que pousse à nouveau le Front national. Avec 15,2 % des suffrages exprimés, il se situe très au-dessus de ses scores des précédentes élections législatives – 9,9 % en 1988, 12,7 % en 1993 – et retrouve presque exactement son score de la dernière élection présidentielle. Le renforcement du mouvement frontiste est spectaculaire. En 1988, il dépassait 20 % des voix dans 29 circonscriptions, en 1993 dans 43 et en 1997 dans 118. Par rapport à 1993, il gagne du terrain quel que soit son niveau d'implantation initial. Dans les circonscriptions où il dépassait 20 % des voix en 1993, son score moyen progresse de 2,1 points, très proche donc de son gain moyen national qui est de 2,5 points. Géographiquement, le FN progresse surtout dans l'Est de la France. Par rapport à 1993, ses sept plus fortes progressions départementales y sont concentrées : la Haute-Marne (+ 7,8 points), la Meuse (+ 7 points), le Bas-Rhin (+ 6,9 points), les Ardennes (+ 6,5 points), l'Aube (+ 6,4 points), les Vosges (+ 6,3 points) et le Territoire de Belfort (+ 6 points). En revanche, le

FN recule en Île-de-France : quatrième région frontiste par l'influence électorale en 1988 et en 1993, elle n'est plus que onzième en 1997, confirmant le recul intervenu lors de la présidentielle de 1995, où elle se classait en treizième position. Électoralement, le mouvement frontiste récupère des voix venues de la droite modérée et des abstentionnistes. Entre l'écart Front national 1997/1993 et l'écart de la droite modérée, le coefficient de corrélation est de $-0,31$; entre l'écart Front national et l'écart abstention + blancs et nuls, le coefficient s'établit à $-0,40$.

Sociologiquement, le FN tire sa force d'une synthèse réussie entre ses points d'ancrage traditionnels qui se renforcent et sa percée populaire de la présidentielle qui se confirme. Il maintient en effet ses gains récents en milieu ouvrier. Il y obtenait 15 % des voix en 1993, était monté à 23 % à la présidentielle et confirme exactement ce score en 1997. Parmi les petits commerçants et artisans, il obtenait 18 % des voix en 1993, puis 13 % seulement en 1995, et il culmine à 20 % en 1997. L'alliance de la boutique et de l'atelier décrite depuis longtemps par Nonna Mayer et Pascal Perrineau n'a jamais si bien fonctionné qu'en 1997. En revanche, par rapport à la présidentielle, le FN recule chez les employés, où il passe de 24 à 18 %, et chez les chômeurs, où il chute brutalement au profit du parti socialiste de 25 % des voix à 15 %.

Politiquement, la cohérence du vote frontiste est plus grande que par le passé. 49 % des électeurs qui ont voté pour lui choisissent en préférence partisane le Front national contre 36 % en 1993 et 31 % en 1995. Sur l'axe gauche/droite, le FN fait pour la première fois jeu égal avec la droite modérée parmi les électeurs qui se classent à l'extrême droite, c'est-à-

Tableau 7. L'échange de voix entre la droite modérée et le Front national au sein de la famille d'extrême droite

*Vote des électeurs qui se classent à l'extrême droite sur l'axe gauche/droite.
En % des suffrages exprimés.*

	Législa- tives 1988	Législa- tives 1993	Présiden- tielle 1995	Législa- tives 1997	Écart L 97/L 93
Front national	35	33	36	49	+ 16
RPR-UDF-divers droite	62	63	61	48	- 15
Écologistes et inclassables	0	2	1	1	- 1
Gauche	3	2	2	2	=
	100	100	100	100	

144

Source : Sondages post-électorales de la SOFRES.

dire sur les positions 6 et 7 de l'échelle gauche/droite de la SOFRES (*tableau 7*). Alors que d'ordinaire, y compris à la dernière présidentielle, les deux tiers de ces électeurs se prononçaient pour la droite modérée et un tiers pour le FN, un important échange de voix se fait cette fois-ci au profit du mouvement de Jean-Marie Le Pen.

L'ILLUSION D'UNE DÉFAITE DE LA DROITE MODÉRÉE DUE À L'ABSENCE D'ENTENTE MINIMALE AVEC LE FN

L'idée que l'échec de la droite modérée s'explique par une absence d'entente minimale avec le Front national est largement développée depuis l'issue des élections législatives. La courte défaite subie paraît en effet s'expliquer par le grand nombre de triangulaires imposées par Jean-Marie Le Pen au RPR et à

l'UDF et, au surplus, par les mauvais reports de l'électorat frontiste dans les duels opposant la majorité sortante à la gauche. Les 76 triangulaires gauche (ou Verts)/droite modérée/Front national ont donné 47 victoires à la gauche contre 29 à la droite modérée. Comme un déplacement de 34 sièges aurait suffi à inverser le verdict des urnes, il est aisé d'attribuer aux triangulaires un rôle décisif dans le résultat final. Cependant, pour être rigoureux, il faut supposer que les circonscriptions à triangulaire auraient adopté le même comportement que les circonscriptions à duel si elles y avaient été soumises. Dans cette hypothèse, la droite modérée aurait gagné 25 sièges supplémentaires, ce qui l'aurait rapprochée du seuil de la majorité absolue, sans lui permettre à 9 sièges près de l'atteindre². Quant aux reports de voix frontistes en cas de duel PS/droite modérée, ils n'ont été que de 50 %

2. Dans l'article déjà cité de la *Revue française de science politique*, je développe cette analyse et fournis les éléments chiffrés de sa démonstration.

contre 21 % au profit des socialistes et 29 % pour l'abstention et le vote blanc ou nul. Reports médiocres pour la droite, mais moins catastrophiques que ceux de l'élection présidentielle de 1995, où pourtant Jacques Chirac l'avait nettement emporté sur Lionel Jospin.

En réalité, la défaite de la droite modérée est d'abord imputable à son très mauvais résultat du premier tour. Tous courants confondus, elle ne totalise que 36,25 % des suffrages exprimés contre 43,8 % à la présidentielle de 1995, 44,1 % aux législatives de 1993, 40,5 % aux législatives pourtant perdues de 1988 et 36,26 % à la désastreuse élection présidentielle de 1988. Sans la Droite indépendante, le score RPR-UDF-divers droite tombe à 33,4 %. Et si l'on se limite aux seuls candidats officiellement investis par l'union de la majorité, le score n'est plus que de 30,5 % à comparer aux 39,9 % obtenus par l'UPF *stricto sensu* en 1993, un recul de 9,4 points partagé d'ailleurs avec une équité admirable par les candidats d'union estampillés UDF (- 9,5 points) ou RPR (- 9,4 points). Considérée globalement, la droite modérée dépassait en 1988 les 45 % des suffrages exprimés dans 185 circonscriptions, en 1993 dans 249 et en 1997 dans seulement 84. La perte a lieu sur les deux tableaux : vers le Front national mais aussi vers le parti socialiste. L'écart de la droite modérée 1997/1993 est fortement corrélé avec l'écart parti socialiste/divers gauche (- .47), davantage même qu'avec l'écart Front national (- .31).

Par rapport à 1993, les pertes qui atteignent 7,5 points sont massives parmi les ouvriers (- 14 points) et parmi les 35-49 ans (- 13 points) ainsi que, on l'a déjà noté, parmi les électeurs qui se classent

à l'extrême droite (- 15 points). Par rapport à 1988, la perte globale est de 4 points et touche davantage les catégories traditionnelles de la droite : les cadres et professions intellectuelles supérieures (- 12 points), les hauts revenus (- 15 points). Politiquement, elle se situe à la fois parmi ceux qui se classent au centre (- 13 points) et à l'extrême droite (- 14 points).

Sur les 212 sièges gagnés en 1993, la droite modérée parvient à en conserver 41 alors que sur les 258 acquis en 1988 et conservés en 1993, elle en perd 59. La défaite n'est donc pas due à un simple reflux de 1993, mais à un mouvement plus complexe qui porte condamnation du vieillissement et du manque de renouvellement du RPR et de l'UDF. Ainsi les nouveaux députés de l'union de la majorité élus en 1993 résistent-ils un peu mieux (- 7,7 points) que l'ensemble des candidats RPR-UDF (- 9,4 points). Ainsi les candidats RPR-UDF âgés de plus de 65 ans perdent-ils dans les 78 circonscriptions où ils ont été reconduits 12,9 points, soit 3,5 points de plus que la moyenne nationale. Par rapport à 1988, le recul de la droite modérée est d'autant plus important qu'elle était bien implantée : inférieur à 5 points là où elle obtenait moins de 45 % des voix, supérieur à 5 points là où elle recueillait entre 45 et 55 % et à 10 points là où elle dépassait les 55 %. Après les observations faites pour le parti socialiste et le parti communiste, ces évolutions confirment l'un des traits communs du scrutin de 1997, à savoir la réduction des zones de force pour toutes les formations politiques, à l'exception du seul Front national.

La droite modérée triomphante en 1993 avait réussi à garder intacts ses

forces au premier tour de la présidentielle. Après l'élection de Jacques Chirac et sous le gouvernement Juppé, elle a perdu une part importante de son électeur. Le recul est particulièrement sensible dans l'électorat Chirac du premier tour de la présidentielle (*tableau 8*). Alors que le pourcentage d'abstention et de blancs et nuls en 1997 est comparable dans les électorsats Jospin, Balladur et Le Pen, il est beaucoup plus élevé dans les électorsats Villiers et Chirac. Entre 1995 et 1997, le taux de fidélité – c'est-à-dire la reproduction de la même orientation politique aux deux élections – est de 84 % parmi les électeurs Hue, 67 % chez ceux de Jospin, 65 % chez ceux de Le Pen. Il n'est plus en revanche que de 59 % dans l'électorat Balladur et tombe à 49 % dans l'électorat Chirac. Il y a là une énorme déperdition qui explique la

défaite de la majorité sortante sans qu'il soit besoin d'invoquer l'absence de clins d'œil vers le Front national en vue du second tour de scrutin.

Le *tableau 9* présente le profil des électeurs de la droite modérée du premier tour de la présidentielle selon leur vote en 1997. On constate que les abstentionnistes des législatives se recrutent beaucoup parmi les jeunes électeurs de 20 à 34 ans. Les transfuges vers la gauche proviennent également des jeunes électeurs, des catégories populaires et d'électeurs massivement déçus par l'action de Jacques Chirac. En revanche, les transfuges vers le Front national proviennent d'électeurs plus âgés ou qui ne se situent pas forcément à l'extrême droite – beaucoup se classent à droite, voire au centre. Mais la carac-

Tableau 8. Les transferts de voix de la présidentielle aux législatives

En %.

	VOTE AU 1 ^{er} TOUR DE LA PRÉSIDENTIELLE 1995					
	R. Hue	L. Jospin	J. Chirac	E. Balladur	P. de Villiers	J.-M. Le Pen
VOTE AU 1 ^{er} TOUR DES LÉGISLATIVES 1997						
Gauche + Verts	84	67	8	6	6	6
Divers écologistes et inclassables	1	4	2	1	0	1
Droite modérée	0	3	49	59	47	5
Front national	2	2	9	11	17	65
Abstention, blanc, nul, sans réponse	13	24	32	23	30	23
	100	100	100	100	100	100

Source : Sondage post-électoral CEVIPOF-Libération-SOFRES, 3 010 interviews réalisées par téléphone entre le 26 et le 31 mai 1997.

Tableau 9. Le profil des électeurs de la droite modérée du premier tour de la présidentielle selon leur vote en 1997

En %.

	Électeurs fidèles en 1997	Électeurs ayant voté pour une autre force politique en 1997			Électeurs s'étant abstenus ou ayant voté blanc ou nul en 1997
		Total	dont vers la gauche	dont vers le Front national	
	100	100	100	100	100
ÂGE					
20-34 ans	18	29	32	22	41
35-49 ans	23	31	31	29	26
50 ans et plus	59	40	37	49	33
PROFESSION DU CHEF DE MÉNAGE					
Agriculteur, commerçant	11	5	6	4	12
Cadre, profession intermédiaire	22	26	24	24	24
Employé, ouvrier	17	32	38	27	31
Inactif, retraité	50	37	32	45	33
CLASSEMENT SUR L'AXE GAUCHE/DROITE					
Extrême gauche	1	4	8	0	3
Gauche	3	17	37	8	8
Centre	23	38	40	30	45
Droite	54	25	11	32	30
Extrême droite	19	14	3	29	14
Sans réponse	0	2	1	1	0
JUGEMENT SUR L'ACTION DE J. CHIRAC					
Satisfait	57	24	18	25	38
Déçu	39	73	80	74	57
Sans réponse	4	3	2	1	5
JUGENT QUE LES HOMMES POLITIQUES SE PRÉOCCUPENT DES GENS					
Beaucoup ou assez	35	14	13	12	17
Peu	46	44	52	38	54
Pas du tout	18	42	35	50	29
Sans réponse	1	0	0	0	0
FONT CONFIANCE					
A la gauche	1	10	28	1	4
A la droite	75	31	13	41	35
Ni à la gauche ni à la droite	23	58	58	57	59
Sans réponse	1	1	1	1	2

147

Source : Sondage post-électoral CEVIPOF-Libération -SOFRES (à l'exception du classement sur l'axe gauche/droite).

téristique de ce vote est de toucher des électeurs fortement critiques envers le système politique puisque 50 % d'entre eux estiment que les hommes politiques ne se préoccupent *pas du tout* de ce que pensent les gens comme eux. Il reste que les résultats de la majorité sortante auraient pu être pires encore puisque, parmi les électeurs qui lui sont restés fidèles entre 1995 et 1997, 39 % se déclarent quand même déçus par l'action de Jacques Chirac.

L'ILLUSION D'UN CHOIX DE CONFIANCE

La gauche réussit l'exploit de gagner les élections législatives pour la troisième fois depuis 1981, et sans bénéficier cette fois-ci de l'effet d'entraînement créé par une victoire présidentielle. Il n'en demeure pas moins qu'au fil de ses succès sa base électorale est de plus en plus étroite. Au premier tour, en incluant en son sein les Verts, elle ne recueille que

148

Tableau 10. Le rétrécissement des bases électorales de la gauche sous ses trois victoires législatives depuis 1981

En % des suffrages exprimés.

	Législatives 1981	Législatives 1988	Législatives 1997 (avec Verts)	Écart L 97/L 81
Ensemble	56	49	44,5	-11,5
SEXE				
Homme	58	50	44	-14
Femme	54	48	45	-9
ÂGE				
18-24 ans	64	52	48	-16
25-34 ans	65	59	47	-18
35-49 ans	56	47	52	-4
50-64 ans	61	47	41	-20
65 ans et plus	38	42	35	-3
PROFESSION DU CHEF DE MÉNAGE				
Agriculteur	40	16	31	-9
Commerçant, artisan, industriel	45	35	29	-16
Cadre, profession intellectuelle supérieure	47	39	51	+4
Profession intermédiaire	58	55	56	-2
Employé	68	55	48	-20
Ouvrier	70	60	51	-19
Inactif, retraité	46	48	38	-8

Source : Sondages post-électorales de la SOFRES.

44,3 % des suffrages exprimés contre 49,2 % en 1988 et 55,7 % en 1981. Au « tour décisif » – qui additionne les voix du second tour dans les circonscriptions en ballottage et les voix du premier tour là où l'élection y a été acquise (auxquelles s'ajoutent les voix des circonscriptions à candidature unique au second tour) – la gauche devance de peu la droite modérée mais reste minoritaire avec 47,7 % des voix contre 46,2 % à la majorité sortante et 6 % au Front national.

La comparaison de la sociologie du vote de gauche sous ses trois victoires législatives montre le rétrécissement de ses bases électorales (*tableau 10*). Entre 1981 et 1997, le recul est certes moins fort parmi les 35-49 ans, c'est-à-dire la « génération Mitterrand » puisque ces électeurs avaient en 1981 entre 19 et 33 ans. Il y a aussi amélioration relative du vote des femmes puisque la gauche ne recule parmi elles que de 9 points contre 14 pour les hommes. Mais la perte de terrain est massive parmi les nouvelles classes d'âge, les 50-64 ans, et surtout en milieu populaire : - 20 points chez les employés, - 19 chez les ouvriers. La gauche tout entière obtient désormais le même score chez les ouvriers et chez les cadres supérieurs, alors que l'écart entre

les deux catégories était de 23 points en 1981 et de 21 en 1988.

La gauche remporte les élections législatives sans pour autant que la confiance lui soit acquise avec la victoire, comme c'était le cas en 1981 et 1988. Selon l'enquête du CEVIPOF, 28 % seulement des Français font confiance à la gauche pour gouverner le pays, 26 % à la droite, et 44 % *ni à la gauche ni à la droite*. La majorité des ouvriers (54 %) et des employés (51 %) se rangent dans cette dernière catégorie. Parmi les électeurs de la droite modérée qui ont glissé vers la gauche (cf. *tableau 9*), 28 % seulement font confiance à la gauche, et 58 % *ni à la gauche ni à la droite*.

149

Les défis que doit affronter la gauche au pouvoir sont donc multiples. Il lui faut gouverner en étant minoritaire dans l'électorat, en bénéficiant du soutien réduit des catégories populaires, sans disposer au départ de la confiance des Français, désormais très critiques envers l'action politique. Il lui faut constamment innover en pratiquant, face à un président de droite vaincu mais pas abattu, une cohabitation au long cours.

MARIE-JOSÉ GAROT

ÉLECTEUR, SOLDAT, CITOYEN : LES DROITS POLITIQUES DES ÉTRANGERS AUX ÉTATS-UNIS

DE LA PÉRIODE COLONIALE AUX LENDEMAINS
DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE *

Dès le XVIII^e siècle et jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, les États-Unis ont connu des expériences constitutionnelles d'ouverture du droit de vote aux étrangers. Dans un premier temps, les États étaient seuls compétents pour définir qui pouvait bénéficier du droit de vote. Les premières restrictions à ce pouvoir n'apparaissent qu'avec l'adoption du 15^e amendement en 1870 : à partir de ce moment, les États ne peuvent écarter des personnes du droit de vote en raison de leur race, de leur couleur ou de leur ancienne condition de servitude. Les 19^e (1920) et 26^e (1971) amendements contraindront plus tard les États à étendre le droit de vote aux femmes, puis à toute personne dès l'âge de 18 ans.

Jusqu'en 1870 donc, les États définissent seuls les personnes pouvant bénéficier du droit de vote, au niveau fédéré comme au niveau fédéral. L'extension ou la réduction des catégories aptes à voter sont liées à l'histoire des États-Unis. On

distingue généralement deux phases dans l'histoire du droit de vote des étrangers depuis la période coloniale jusqu'aux lendemains de la Première Guerre mondiale. La première, jusqu'en 1815 environ, couvre différents moments clés de l'histoire des États-Unis : la période coloniale, la Révolution, la Confédération et la naissance de la Fédération des États-Unis, et s'achève avec la guerre de 1812 contre l'Angleterre. La seconde s'étend de 1850 à 1920 environ, c'est-à-dire depuis l'entrée du Wisconsin dans l'Union (c'est un événement charnière dans l'histoire du suffrage des étrangers) jusqu'à la Première Guerre mondiale en passant par la guerre civile.

Cependant, les États, membres de la Confédération, puis de l'Union, ne participent pas tous à une telle expérience. Jamin B. Raskin¹ en recense trente-deux (États ou territoires, soumis à l'autorité du Congrès). Les Constitutions de ces États parlent de « *full voting rights* ». Il

151

* Cet article est le fruit de recherches effectuées, notamment, à la Law School de l'université d'Indiana (Bloomington) durant l'été 1995. Je tiens à remercier tout particulièrement le Pr Yves Mény pour ses précieux commentaires qui m'ont été fort utiles.

1. Jamin B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens : The Historical Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, 1993.

faut entendre par là le droit de vote actif (droit d'être électeur) à toutes les élections², au niveau de l'État comme au niveau confédéral, puis fédéral ; et le droit de vote passif (droit d'être élu), sauf lorsqu'une disposition constitutionnelle (des États seuls ou des États-Unis) vient limiter ce droit aux seuls citoyens américains.

152 La reconnaissance de droits politiques aux étrangers est liée à diverses raisons : les unes communes aux deux périodes, les autres propres à chaque contexte historique. Sans nul doute, des préoccupations démocratiques guident cette ouverture, même si elles n'empêchent pas de la limiter, et d'exclure par exemple les non-propriétaires, les femmes ou les non-Blancs des droits politiques. Dans les deux cas également, des raisons que l'on peut qualifier d'instrumentales déterminent cette reconnaissance. Accorder le droit de vote aux étrangers était un moyen de les « attirer » pour peupler les nouveaux territoires, peu à peu conquis. D'autres circonstances, propres à chaque période interviennent également dans ce processus. Lors de la guerre civile en particulier, la reconnaissance et l'exercice du droit de vote par les étrangers servira à renforcer les rangs de l'armée de l'Union.

Les conditions pour bénéficier du droit de vote varient également d'une période à l'autre. Dans la première, c'est la durée de résidence qui importe, alors que, pendant la seconde, le fait d'avoir déclaré son intention de devenir national américain est déterminant. Durant la guerre civile, ces étrangers « déclarant » sont rapidement propulsés au rang de citoyens à part entière : ils votent, se bat-

tent dans l'armée de l'Union et paient des taxes. Et cependant ils ne sont pas encore Américains puisqu'ils ne le deviennent qu'après avoir franchi les différentes étapes du processus de naturalisation.

Nous nous proposons ici de montrer l'évolution des droits politiques accordés aux étrangers vivant aux États-Unis, de la période coloniale aux lendemains de la Première Guerre mondiale. Nous analyserons ainsi les raisons d'un tel octroi, de même que celles qui sont à l'origine d'un changement d'attitude envers les étrangers (en insistant sur les périodes charnières de 1812 et 1919). Nous verrons que cet événement historique s'inscrit dans une plus large problématique, se rapportant à la conception de la nation américaine.

L'étude suivra l'évolution historique : nous étudierons d'abord la première étape de cette histoire, de la période coloniale à la guerre de 1812-1815 contre l'Angleterre. Puis, dans un second temps, nous prolongerons l'étude jusqu'aux lendemains de la Première Guerre mondiale. Au cours de cette période, l'étranger, grâce notamment aux droits politiques qui lui sont accordés, devient citoyen, puis soldat de la nation américaine.

DE LA PÉRIODE COLONIALE AU DÉBUT DE L'UNION : « NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION »

Les premiers exemples de droit de vote accordé aux étrangers remontent à la période coloniale. Les treize colonies posent toutes comme première condition pour voter, le *property test* hérité de la

2. Les Constitutions d'Alabama de 1875 et 1901 parlent toutes deux, par exemple, de « *any election by the people* » (« chaque élection par le peuple »).

pratique anglaise³, c'est-à-dire le fait d'être propriétaire. Cette condition est conçue comme une garantie d'indépendance de l'électeur, et donc de l'existence d'une volonté propre⁴. C'est l'unique condition commune aux treize colonies puisque chacune d'elle fixe ses propres exigences en matière d'accès au droit de vote. Toute référence à la nationalité britannique semble absente des critères d'accès aux droits de vote.

Cette pratique va se poursuivre lors de la Confédération, puis lors des débuts de l'Union américaine, pour décliner lors de la guerre de 1812-1815 entre l'Angleterre et les États-Unis. Cette ouverture semble s'inscrire dans le cadre plus large d'une certaine conception de la nation et de la souveraineté américaines.

La Confédération

Après la révolution de 1776, à l'époque de la Confédération, les États vont inscrire dans leurs Constitutions des dispositions autorisant les étrangers à voter. Toutes les anciennes colonies britanniques vont reprendre la *property qualification*. Certaines, comme la Caroline du Sud en 1776 et le New Hampshire en 1784, vont ensuite la transformer en *tax-paying qualification*. Mais la plupart retiennent la propriété comme critère d'accès au droit de vote. La Constitution de Pennsylvanie, de 1776, par exemple, dans son paragraphe 42, accorde explicitement le droit de vote à tout étranger ayant résidé au moins un an (pour pou-

voir voter) et deux ans (pour être éligible), de bonnes mœurs, ayant prêté un serment d'allégeance à cet État, et propriétaire. Nombreuses sont donc les Constitutions des États⁵ qui ne distinguent pas les « nationaux » des « étrangers », mais qui différencient « Blanc » et « non-Blanc », « libre » et « non libre », « propriétaire » ou non. La résidence est également un critère déterminant pour accéder à ce droit. Il faut préciser qu'à l'époque la citoyenneté de l'Union est un concept qui n'a pas encore vu le jour. La nationalité, la citoyenneté nationale ou des États-Unis ne sont pas des notions clairement établies, d'où une large marge de manœuvre laissée aux États, dans le plus pur esprit des articles de la Confédération. Il était donc possible d'accorder dans certains États le droit de vote aux étrangers et dans d'autres non, malgré la clause de privilèges et d'immunités de l'article IV de ce texte, conçue pour éviter les discriminations entre citoyens d'un État à l'autre. Cet article établit une sorte de base commune de droits reconnue à chaque citoyen (il est également fait référence sans distinction au « peuple » et à l'« habitant ») appartenant à l'une des treize anciennes colonies britanniques : droit d'aller et venir dans les différents États et droits relatifs au commerce. Mais chaque État reste souverain, comme il est rappelé dans le second article, et peut dès lors déterminer ses citoyens et ses électeurs.

153

3. Voir Kirk Porter, *A History of Suffrage in the United States* (1918, University of Chicago), New York, Greenwood Press Publishers, 1969, et Chilton Williamson, *American Suffrage, from Property to Democracy, 1760-1860*, Princeton, Princeton University Press, 1960.

4. Voir à ce propos, Robert J. Steinfeld, « Property and Suffrage in the Early American Republic », *Stanford Law Review*, vol. 41, janvier 1989, p. 335-376.

5. Cf., entre autres, celles de la Caroline du Nord de 1776, de Géorgie de 1777, de New York de 1777, ainsi que la Déclaration des droits de Virginie du 12 juin 1776.

A cette époque également, la Constitution de 1777 du Vermont, État indépendant, autorise à voter tout homme qui a un comportement calme et paisible, qui a résidé un an dans l'État, et qui a prêté un serment d'allégeance à ce même État. Aucune condition de couleur, de propriété ou de paiement de taxe n'est même requise.

*Une nouvelle nation,
de nouveaux territoires*

La Constitution fédérale de 1787 consacre le pouvoir des États de déterminer les qualités requises pour être électeur lors d'élections fédérales. Les États sont alors compétents *a fortiori* pour déterminer les personnes habilitées à voter lors des élections au niveau de l'État (pour la Chambre des représentants et pour le président des États-Unis). Dès lors, constate Geo W. McCrary en 1880, « comme les représentants du Congrès et le président sont les seuls Officiers fédéraux à être choisis par le scrutin populaire, il est manifeste que toute controverse concernant le droit des individus de voter, au niveau de l'État ou au niveau de la Fédération, doit être résolue par référence au droit local ou de l'État sur ce sujet, sachant bien sûr qu'un tel droit n'entre pas en conflit avec une disposition de la Constitution des États-Unis⁶ ».

Le Congrès a, en quelque sorte, montré l'exemple avec la Northwest Ordinance en 1787 (lors de la Confédération), puis lors de sa « réaffirmation » en 1789 : dans les territoires à l'ouest de

la rivière Ohio soumis au gouvernement fédéral, le droit de vote a été ouvert aux étrangers⁷. Ainsi, tout étranger propriétaire ayant résidé deux ans dans un de ces territoires se voyait reconnaître le droit de vote pour l'élection des représentants au niveau local puis, après trois ans de résidence, avait le droit de se faire élire. Le Congrès a même élargi ce droit de vote au niveau de l'État, lors des conventions pour l'élaboration des Constitutions des États d'Ohio, d'Indiana, de Michigan et d'Illinois. Accorder le droit de vote aux étrangers ne répondait pas uniquement à des préoccupations d'ordre démocratique mais également à la nécessité de peupler de nouveaux territoires (qui deviendront plus tard des États). D'ailleurs, il est permis de douter du sens de telles préoccupations lorsqu'on sait que, pour être électeur, il fallait être un homme, blanc, libre, propriétaire et chrétien. Ces conditions posaient inévitablement des exclusions ; elles n'empêchaient cependant pas d'accorder le droit de vote aux étrangers, dès lors qu'ils étaient des hommes, blancs, propriétaires et chrétiens.

Bien qu'avec la Constitution de 1787 le Congrès dispose de la compétence d'établir les règles en matière de naturalisation, il ne lui revient pas de définir les électeurs. Les citoyennetés nationale et « locale » ne sont pas encore liées à la nationalité américaine. Nombre d'États, au commencement de l'Union, vont conserver dans leurs Constitutions les dispositions permettant aux étrangers

6. Geo W. McCrary, *A Treatise on the American Law of Elections*, Keokuk (Iowa), R.B. Ogden Publisher, 1880, p. 45.

7. Cf Northwest Ordinance, 13 juillet 1787, section 9, in Philip B. Kuland and Ralph Lerner (éd.), *The Founders' Constitution*, Chicago, University of Chicago Press, 1987, vol. 1, p. 27.

de voter. En 1791, James Wilson⁸ passe en revue les treize États : New Hampshire (tout homme de plus de 21 ans, résidant – sans durée –, ayant payé une *poll-tax*), Massachusetts (tout homme de plus de 21 ans, résidant depuis un an dans l'État, propriétaire), Rhode Island (tout homme libre de l'État), Connecticut (toute personne, propriétaire et ayant prêté un serment de fidélité à l'État), New York (tout homme blanc résidant depuis au moins six mois, propriétaire), New Jersey (tout habitant majeur, ayant résidé un an et propriétaire), Maryland (tout homme libre de plus de 21 ans, propriétaire, ayant résidé dans le comté un an avant l'élection, et ayant payé des taxes publiques), Géorgie (tout homme blanc de plus de 21 ans, résidant depuis plus de six mois dans l'État, propriétaire et ayant payé une taxe à l'État), Caroline du Nord (tout homme de plus de 21 ans, ayant résidé dans un des comtés de l'État durant les douze mois précédant le jour des élections et ayant payé des taxes publiques). Le Delaware et la Virginie n'avaient pas à l'époque de dispositions sur le suffrage dans leurs Constitutions. Seules la Pennsylvanie (« Lors des élections par les citoyens, chaque homme libre... ») et la Caroline du Sud (tout homme blanc libre, de plus de 21 ans, citoyen de l'État et ayant résidé deux ans) semblent réserver le droit de suffrage aux seuls citoyens.

Plus tard, en 1791, deux nouveaux États, le Vermont et le Kentucky vont

ouvrir largement le droit de vote à « tout homme libre » ayant rempli certaines conditions de résidence. L'Ohio en 1802 comme l'Illinois en 1818 vont également accorder le droit de vote à tout habitant blanc, plutôt qu'aux seuls citoyens lorsqu'ils accèderont au statut d'État de la Fédération.

La fin d'une époque

Cette première série d'expériences s'est achevée après la guerre de 1812 contre la Grande-Bretagne. La participation des étrangers aux élections a été remise en cause et, dans de nombreuses Constitutions, le mot *inhabitant* a été remplacé par *citizen*. Le droit de vote est devenu alors un droit réservé aux seuls nationaux. Les États de Maryland (1809), New Hampshire (1814), Connecticut (1818), New Jersey (1820), New York (1821), Massachusetts (1821), Vermont (1828), Virginie (1818) changent leur Constitution au profit des seuls citoyens. Les autres États fraîchement entrés dans la Fédération à cette même époque (à part l'Ohio en 1803 et l'Illinois en 1818) n'ont d'ailleurs pas repris les dispositions ouvrant le droit de vote aux étrangers et l'ont réservé à leurs citoyens : Louisiane (1812), Indiana (1816) Mississippi (1817), Alabama (1819), Maine (1820), Missouri (1821), Arkansas (1836), Michigan⁹ (1835).

Le cas de l'État d'Illinois est un peu à contre-courant de la tendance de ces années d'après guerre. L'Illinois devient

155

8. James Wilson, « The Legislative Department, Lectures on Law », 1791, in *ibid.*, vol. 2, p. 61.

9. Le cas du Michigan est un peu complexe. La Constitution de cet État en 1835 reconnaît le droit de vote à tout homme blanc. Cependant, elle établit que toute personne qui vient s'installer sur son territoire après son entrée en vigueur doit, pour pouvoir voter, acquérir la nationalité américaine. Elle respecte ainsi d'une certaine façon les droits politiques acquis par les résidents non nationaux établis sur le sol du Michigan avant 1835.

membre de la Fédération des États-Unis en 1818, et sa Constitution ouvre le droit de vote aux étrangers¹⁰. La Cour suprême de l'Illinois a été amenée à se prononcer sur ce sujet, notamment dans l'arrêt « *Spragins v. Houghton*¹¹ » (1840). Cette décision est particulièrement intéressante car elle synthétise tous les arguments qui ont pu, et peuvent encore, être avancés en faveur du droit de vote des étrangers ainsi que ceux en sa défaveur.

156 Aux arguments du défendeur, basés sur une certaine lecture de la Constitution fédérale américaine (assimilant le citoyen au national, et excluant dès lors l'étranger de tout scrutin politique)¹², la Cour suprême a répondu négativement, et ainsi reconnu comme constitutionnel le fait d'accorder les droits politiques aux étrangers. Son argumentation se structure en deux temps. Elle commence d'abord par rappeler que les États ont un droit reconnu d'établir les qualifications nécessaires pour être électeur et que la naturalisation ne confère pas automatiquement le droit de suffrage. Elle rappelle ensuite les termes de l'ordonnance de 1787 accordant le droit de vote aux étrangers et la politique similaire poursuivie depuis par le Congrès, lors de la

transformation des territoires en États notamment. Cette ordonnance visait clairement à encourager l'immigration vers ces nouveaux territoires. Ce fut le cas pour les Français et les Canadiens qui vinrent s'y installer. L'esprit de la Constitution de l'Illinois s'inscrit dans la continuité de cet engagement. La Cour déclare alors : « Une personne peut être, dans le sens ordinaire du mot, un citoyen de son État mais pas encore un citoyen des États-Unis¹³. » D'ailleurs, cela se justifie par les intérêts et les sentiments que ces résidents ont pu établir par rapport à la communauté politique dont ils sont membres : « On sait que les autorités constitutionnelles, pour les raisons déjà exposées, ont voulu étendre le droit de suffrage à tous ceux qui ont, par leur habitation ou leur résidence, identifié leurs intérêts et leurs sentiments avec ceux des citoyens, selon un juste principe de réciprocité entre les gouvernés et les gouvernants, titulaires d'une voix dans le choix des officiers du gouvernement, bien qu'ils ne soient ni citoyen né ni citoyen adopté¹⁴. » Ainsi, le simple fait de résider sur le territoire d'un État, d'y établir des liens, constitue une preuve suffisante d'appartenance pouvant justifier et légitimer une parti-

10. En tant que territoire sous l'autorité du Congrès, cette possibilité était déjà offerte aux étrangers.

11. « *Spragins v. Houghton* », *Illinois Reports*, vol. 3, décembre 1840, p. 377.

12. La conclusion de ces arguments rappelle étrangement un discours que l'on connaît encore maintenant : « Notre gouvernement est une expérience ; il est électif dans tous ses aspects – les élections sont la source et la fontaine de sa vie ; sa santé et sa perpétuité dépendent de leur pureté, elles doivent être regardées comme un sabre flamboyant. Mais si, au contraire, les portes des élections sont ouvertes, si toutes les nations, les langues, les parentés sont invitées, sans préparation pour le changement, à participer à nos scrutins, à élire nos députés et faire nos lois, le jour viendra où les étrangers ennemis, qui ne pourront pas nous conquérir par leurs armes, vont s'unir en factions et nous conquérir avec leurs votes », *ibid.*, p. 390-391.

13. *Ibid.*, p. 408.

14. *Ibid.*

cipation aux affaires publiques de cet État, qu'on soit américain ou non.

L'Illinois est donc un des rares États après la guerre de 1812 qui accordera le droit de vote aux étrangers. En revanche, en 1848 (huit ans après ce fameux arrêt), la Constitution de ce même État retire cette faculté, sauf pour les étrangers qui pouvaient en bénéficier depuis 1818. Cette disposition sera reprise dans la Constitution de 1870 et définitivement abandonnée en 1931.

Une nation « généreuse » ?

Cette ouverture des droits politiques aux étrangers résidant aux États-Unis semble s'inscrire parfaitement dans la conception qu'ont les pères fondateurs de leur toute nouvelle nation. La nation est avant tout conçue comme une communauté politique, plus qu'historique ou culturelle, à laquelle on adhère en lui démontrant son attachement. Dans ce cadre, la religion, en l'occurrence la religion protestante, sert de ciment social. Elle permet de lier entre eux encore plus fortement ces hommes libres, comme le fait très justement remarquer Élise Marienstras : « De la religion, cette ébauche du nationalisme qu'est la religion civile retient l'exigence d'une foi entière dans ses dogmes et dans l'entité – l'État-nation – à laquelle ils se rapportent¹⁵. »

Aussi, dès lors que l'on démontre son intérêt (par le fait d'être propriétaire) et son attachement à cet État-nation par la résidence¹⁶ (elle-même atteste de la croyance en certaines valeurs com-

munes, politiques et religieuses), on est apte à participer aux affaires publiques de cette communauté, par l'exercice des droits politiques notamment. En 1791, James Wilson déclare à ce propos : « Aux États-Unis, ce droit de vote est étendu à chaque homme libre, qui, par sa résidence, a donné des évidences de son attachement au pays, qui, par le fait d'être propriétaire, possède un intérêt commun avec ses concitoyens, et qui n'est pas dans des circonstances inconfortables au point de se rendre nécessairement dépendant, pour sa subsistance, de la volonté d'autrui¹⁷. » Cette communauté peut dès lors poser des exclusions dans l'accès à l'exercice des droits politiques, non pas basées sur la nationalité (cette notion n'est pas encore bien établie à l'époque) mais sur le statut social, la couleur de la peau ou le genre humain.

La guerre de 1812 contre la Grande-Bretagne et les années qui suivent verront un changement d'attitude du gouvernement fédéral et des États envers les étrangers et les nouveaux immigrés. La nation américaine semble ébranlée dans ses fondements : l'arrivée massive de nouveaux immigrés et la guerre de 1812 expliquent dans une certaine mesure ce revirement.

Entre 1815 et 1860 en effet, 5 millions d'immigrés vont entrer aux États-Unis. Ils arrivent d'Europe du Nord, d'Europe de l'Est. Irlandais, Allemands, Anglais, Scandinaves, Hollandais ou Suisses, ils sont sans ressources ni qualifications et viennent pour échapper à

157

15. Élise Marienstras, *Nous, le Peuple. Les origines du nationalisme américain*, Gallimard, 1988, p. 392.

16. Plus tard, lors de la seconde période, nous verrons que la démonstration de l'attachement résulte non seulement de la résidence mais également du fait d'avoir déclaré son intention d'acquérir la nationalité américaine.

17. James Wilson, « The Legislative Department », *loc. cit.*

une situation économique de plus en plus difficile, due en grande partie à la révolution industrielle.

La guerre contre la Grande-Bretagne est l'occasion également de développer aux États-Unis un sentiment national poussant les Américains à se replier sur eux mêmes et à devenir « méfiants » vis-à-vis de l'étranger. Désormais, la résidence n'est plus une preuve suffisante de son attachement à l'Union ; seul le fait de posséder la nationalité américaine peut prouver l'allégeance pleine et entière d'un citoyen envers la Fédération. Ce qu'explique Gerald Rosberg : « L'explication de cette tendance accrue à rendre équivalents les droits de vote avec la citoyenneté réside certainement dans la montée d'une "conscience nationale", engendrée par la guerre de 1812, ou dans la grandissante consternation publique face à l'arrivée d'un grand nombre d'immigrés qui n'étaient pas d'origine anglaise et qui étaient considérés comme incapables d'assimilation¹⁸. »

A la même époque, le président Jackson milite pour l'élargissement du corps électoral, grâce à l'abolition de la condition de propriété dans les critères d'accès aux droits de vote. De nombreux États¹⁹ remplacèrent alors cette condition par une simple condition de paiement de taxe. Le corps électoral s'ouvre alors aux « riches » comme aux « pauvres », et à ces « pauvres » notam-

ment qui viennent de s'installer sur le sol américain. Dès lors, commente Raskin : « L'abolition de la condition de propriété allait signifier que, dans les États admettant le droit de vote des étrangers, tout homme étranger, et pas simplement les propriétaires ou les riches, allait avoir le droit de vote. Ainsi, pour la première fois, ces États allaient étendre l'appartenance politique à une classe différente, évidemment menaçante, d'étrangers qui étaient généralement jugés inaptes au suffrage²⁰. »

La disparition de cette condition n'empêche pas l'idée (ou au moins la méfiance) de demeurer, selon laquelle il peut être périlleux de faire voter les plus démunis. Ils sont soupçonnés de n'être pas aptes d'entendement et de pouvoir, de plus, être soumis à des influences extérieures du fait de leur dépendance financière. Dès lors, l'« astuce » est trouvée pour empêcher ces nouveaux immigrés de voter, le critère de la résidence est remplacé par celui de la nationalité. Ce qu'on donne d'une main semble aussitôt repris de l'autre.

1848-1920 : ÉLECTEUR, SOLDAT, CITOYEN

Après la guerre de 1812 et les conséquences qu'elle entraîne, l'octroi du droit de vote aux étrangers est en quelque sorte « mis en veilleuse », jusqu'à l'entrée

18. Gerald M. Rosberg, « Aliens and Equal Protection : Why not the Right to Vote ? », *Michigan Law review*, vol. 75, avril-mai 1977, p. 1097.

19. Voir Chilton Williamson, *op. cit.*, et Kirk Porter, *op. cit.*, p. 110. La condition de propriété dans certains États est ainsi abolie et remplacée par une condition de paiement de taxe : Connecticut (1818), Delaware (1792), Géorgie (1789), Maryland (1816, pas remplacée), Massachusetts (1821), New Hampshire (1784), New Jersey (1844, pas remplacée), New York (1821), Caroline du Nord (1856), Pennsylvanie (paiement de taxe depuis 1776), Rhode Island (1842), Caroline du Sud (1778), Virginie (1850, pas remplacée), Tennessee (1834), Ohio (paiement de taxe), Louisiane et Mississippi (*idem*).

20. Jamin B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens », *loc. cit.*, p. 1404.

du Wisconsin dans l'Union, qui va lui donner un nouveau souffle. A tel point que, lors de la guerre civile, certains étrangers se verront élever au rang de citoyens à part entière : dès lors qu'ils votent ou ont voté, ils devront se battre dans l'armée de l'Union. La guerre civile sera aussi l'occasion d'adopter à la Constitution américaine deux nouveaux amendements relatifs à la citoyenneté. Mais, avec la Première Guerre mondiale, un changement complet s'opère et l'identification entre citoyenneté et nationalité devient totale.

1848 : le rôle moteur du Wisconsin

L'entrée du Wisconsin dans l'Union en 1848 va donner un nouvel essor au droit de vote des étrangers. L'article III, paragraphe 1 de la Constitution ouvre le droit de vote à tout étranger qui est une « personne blanche de naissance étrangère, de sexe masculin et qui a déclaré son intention de devenir citoyen américain, conformément aux lois des États-Unis sur la naturalisation ». Tout étranger prétendant à la naturalisation doit prêter un serment, démontrant son intention en toute bonne foi de devenir citoyen américain et de renoncer par conséquent à sa nationalité d'origine. Ainsi, « cela devenait bien plus clairement un apprentissage de la citoyenneté plutôt qu'un possible substitut : la non-citoyenneté devenait une précitoyenneté en matière de droits de vote²¹ ».

A cette époque, le nombre d'immigrés aux États-Unis est de nouveau en forte progression. George Brown Tindall et David E. Shi²² nous apprennent qu'entre 1845 et 1854 des records ont été battus : 2,4 millions d'immigrés sont venus s'installer aux États-Unis, soit 14,5 % de la population de 1845. Ces nouveaux immigrés sont majoritairement allemands et irlandais et, à la différence de la majeure partie des Américains, catholiques. Ils vont s'installer dans les grands centres industriels de New York, du Massachusetts ou de Pennsylvanie, ou dans la région des Grands Lacs. Leur intégration va se heurter à l'opposition du parti « Known Nothing », ex « Native American Party ». Ce parti s'oppose bien évidemment à tout droit, et par conséquent au droit de vote, pour toute personne qui ne serait pas née américaine. Même les « naturalisés » ne seraient pas dignes de posséder les droits attachés traditionnellement à la citoyenneté américaine.

Malgré tout, de nombreux États ou territoires du Middle West vont suivre l'exemple du Wisconsin²³ : l'Indiana (Constitution de 1851 : un étranger peut voter après un an de résidence suivant sa déclaration d'intention), le Michigan (1851), le Maryland (en 1851 : « *all free white man* »), en incorporant dans leurs Constitutions des dispositions autorisant les étrangers à prendre part au scrutin dès lors qu'ils sont des *declarant-*

159

21. *Ibid.*, p. 1407.

22. George Brown Tindall et David E. Shi, *America, a Narrative History*, 3^e éd., New York, Norton and Company, 1992, p. 461.

23. Au Wisconsin, les nouveaux immigrés ne sont pas des sujets de la Couronne britannique. Ils sont en majorité scandinaves, de Norvège et de Suède. Jusqu'en 1843, le nombre d'arrivées de ces immigrés ne dépasse pas 1 000 par an. Dans les années 1860, 72 600 Scandinaves étaient installés aux États-Unis, principalement donc dans le Wisconsin et le Minnesota, pour des raisons climatiques, semble-t-il.

citizens. Le Congrès lui-même, dans les territoires sous son autorité (excepté l'Utah, le Nouveau Mexique et la Californie) va reprendre ces dispositions : Oregon (1847), Minnesota (1848), Washington (1853), Kansas-Nebraska (1854), Nevada (1861), Dakota (1861), Wyoming (1868) et Oklahoma (1890). Lorsque ces États vont accéder au statut d'États de l'Union, certains vont reprendre ces dispositions (Minnesota et Oregon, en 1857 ; Kansas, 1859 ; Nebraska, 1867 ; Dakota du Nord et du Sud, 1889), d'autres les rejeter (Nevada, 1864 ; Wyoming, 1889 ; Oklahoma, 1907). Ainsi, à la moitié du XIX^e siècle, près de la moitié des États ou territoires avaient connu la pratique du droit de vote pour les étrangers.

La peur de ne pas attirer de nouveaux immigrants pousse ces États ou territoires à imiter le Wisconsin. C'est également une stratégie, laissée à la compétence entière des États, d'« assimiler » plus rapidement leurs immigrants que par un biais fédéral. A ce niveau, la naturalisation représente le stade ultime de l'intégration, au moins pour ce qui est des droits politiques. Mais pour cela il faut attendre 5 ans, alors qu'il est possible, au niveau des États, de prendre part à la vie publique sans attendre si longtemps. Gerard Neumann explique d'ailleurs que les États qui accordent ces différents droits ont une conception large et souple de la souveraineté populaire : « Ces États qui donnaient les pleins droits de vote aux étrangers n'étaient pas forcément indifférents au concept de souveraineté populaire. La plupart de leurs

Constitutions incluaient des clauses se référant expressément à la souveraineté populaire, établissant que "tout pouvoir (politique) était inhérent au peuple". Certains États acceptaient simplement le fait que les étrangers comme les citoyens pouvaient voter. D'autres cherchaient à réconcilier la souveraineté populaire avec le droit de vote des étrangers, en concluant que les étrangers pouvaient être des citoyens de l'État sans être des citoyens des États-Unis²⁴. » C'est le cas notamment au Wisconsin, où la Cour Suprême, dans un arrêt « *Re Wehlitz* » de 1863²⁵, a décidé qu'un résident étranger qui déclare son intention de devenir un citoyen des États-Unis, et soumis aux lois de naturalisation des États-Unis, devient de ce fait, selon la Constitution et les lois de l'État dans lequel il réside, citoyen de cet État. Avec cet arrêt, il est clairement distingué entre citoyenneté de l'État (dont l'expression est l'exercice des droits politiques et l'acquisition réglementée par la résidence) et citoyenneté des États-Unis, dont l'acquisition est réglementée par les lois du Congrès. La nationalité reste un critère d'accès à la citoyenneté des États-Unis uniquement. Le « peuple », dans ces États, est alors compris comme l'ensemble des citoyens, nationaux et non-nationaux. La souveraineté est dès lors plus « populaire » que « nationale ».

« *No representation without enrollment* »

Avant la guerre civile, ce sont surtout les États du Nord de l'Union qui accordent ces droits de vote. Il y a une double

24. Gerard L. Neumann, « "We Are the People", Alien Suffrage in German and American Perspective », *Michigan Journal of International Law*, vol. 13, hiver 1992, p. 303.

25. *Wisconsin Reports*, vol. 16, 1863, p. 468.

explication à cela : les immigrants généralement hostiles à l'esclavage viennent renforcer le poids politique du Nord contre le Sud. De plus, dès lors qu'ils ont exercé les droits de citoyenneté de l'État dans lequel ils résident, ils sont mobilisables pour remplir leur obligation de service militaire. Ils renforcent ainsi le poids militaire du Nord contre le Sud. L'importance, numérique, politique et stratégique, de ces étrangers s'est surtout fait sentir lors de la guerre civile : il y avait dans l'armée de l'Union environ 25 % de personnes de naissance étrangère. Toutes ces personnes ne furent pas volontaires mais contraintes à l'enrôlement, notamment après le Militia Act du Congrès du 17 juillet 1862, puis celui un peu plus souple du 3 mars 1863. Ne furent cependant enrôlables que les étrangers qui avaient déclaré leur intention de devenir citoyens américains, et uniquement s'ils avaient exercé leur droit de vote conféré par les différentes Constitutions des États. Ces dispositions furent confirmées par la jurisprudence²⁶. A l'époque donc, dès lors qu'un étranger a déclaré son intention de devenir citoyen américain, il est tout de suite mis à l'apprentissage de la citoyenneté. Elle présente des avantages certains (comme la reconnaissance de l'appartenance à une communauté politique) mais elle a un coût, celui de se battre pour

cette même communauté. Déclarer son intention confère immédiatement la possibilité d'exercer sa citoyenneté, sans pour autant être un Américain à part entière.

Après la guerre civile, les États du Sud vont peu à peu se « convertir » au droit de suffrage des étrangers : Alabama (1867), Arkansas (1868), Floride (1868), Géorgie (1868), Louisiane (1879), Caroline du Sud (1865), Texas (1876), Missouri (1865). Raskin avance trois hypothèses interprétatives²⁷ : tout d'abord, les États du Sud voulaient attirer de nouveaux immigrants pour retrouver de nouvelles énergies ; de plus, c'était une façon de « remercier » tous les Blancs (américains ou non) qui s'étaient battus pendant la guerre civile. Enfin, Raskin avance une raison moins « glorieuse » : selon lui, les États du Sud ont accordé le droit de vote aux étrangers en vue d'attirer une main-d'œuvre bon marché, capable de combler le « déficit » causé par l'abolition de l'esclavage.

161

Deux nouveaux amendements

Mais la guerre civile va surtout permettre d'adopter deux amendements importants pour la citoyenneté et pour les droits politiques. Le premier, le 14^e amendement, adopté en 1868, institue une véritable citoyenneté nationale et établit une « citoyenneté duale » en

26. Deux arrêts de la Cour suprême du Wisconsin rappellent en effet ces dispositions. Le premier arrêt, « Re Wehlitz » de janvier 1863, stipule qu'un étranger résident qui s'est vu conférer des droits de citoyenneté de l'État, et qui a exercé son droit de suffrage dans cet État, est mobilisable pour le service militaire des États-Unis, conformément aux dispositions des actes du Congrès du 8 mai 1792 et du 17 juillet 1862. Dans le second, « Re Martin Conway et James Gibbons » de juin 1863, la Cour a décidé qu'une personne de naissance étrangère qui a déclaré son intention de devenir citoyen des États-Unis, qui est devenue un électeur qualifié dans cet État selon la Constitution et qui, de plus, a exercé ce droit de suffrage, est apte à être enrôlée dans l'armée de cet État, de même que dans l'armée des États-Unis, selon les actes du Congrès et la législation de l'État.

27. Jamin B. Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens », *loc. cit.*, p. 1414-1415.

instituant une citoyenneté des États-Unis, à côté de celle des États²⁸. Cependant, bien que le Congrès dispose désormais de la compétence pour fixer les règles en matière de naturalisation, la citoyenneté « qui compte » (en matière de droits politiques) semble être toujours celle de l'État, avant celle des États-Unis. Dans ce cas, la nationalité américaine et la citoyenneté effective sont dissociées. La naturalisation ne confère pas, en elle-même, le droit de vote²⁹. Un citoyen naturalisé des États-Unis est fait citoyen de l'État dans lequel il réside par le 14^e amendement de la Constitution, mais il ne devient titulaire du droit de suffrage que lorsqu'il a acquis une résidence pour voter et a rempli les conditions fixées par l'État pour être électeur. Inversement, la naturalisation n'est pas essentielle pour voter, tant que l'État n'en a pas fait une condition nécessaire. On peut donc être citoyen sans être national et, tant que les États n'introduisent pas une condition de nationalité, les étrangers peuvent être des citoyens. En revanche, ils restent exclus des droits liés directement à la nationalité, comme celui de libre circulation entre les différents États ou comme le droit de ne pas être expulsé de leur pays.

L'amendement suivant, adopté en 1870, le quinzième apporté à la Constitution, interdit toute discrimination en raison de la race, de la couleur ou d'une

ancienne condition de servitude, en matière de droit de vote. Cet amendement qui fait référence au « citoyen » n'empêche toujours pas les États de fixer eux-mêmes les conditions nécessaires pour être électeur. D'ailleurs, la Cour suprême des États-Unis, à cette époque, n'a jamais déclaré contraire à la Constitution le fait d'accorder des droits de vote aux étrangers. Dans « *Minor v. Happersett* », la Cour a déclaré : « Le 15^e amendement ne confère pas le droit de vote à toute personne. Il empêche les États, ou les États-Unis, de donner la préférence, en particulier, à un citoyen des États-Unis plutôt qu'à un autre, en raison de la race, de la couleur ou d'une ancienne condition de servitude. Avant son adoption cela pouvait être fait³⁰. » Dans cet arrêt, la Cour reconnaît donc que la citoyenneté et le droit de suffrage sont deux catégories légales indépendantes : l'une n'implique pas forcément l'autre. L'année suivante, en 1875, la Cour va réaffirmer ce même principe dans un arrêt « *Cruikshank* » : « Il apparaît que le droit de vote n'est pas un attribut de la citoyenneté nationale. Le droit de vote dans les États vient des États ; mais l'interdiction de discrimination vient des États-Unis³¹. »

Ainsi, ces différents amendements, bien que se référant à la notion de citoyen, ne réservent pas l'exercice du droit de vote aux seuls citoyens. Ce ne

28. La section 1 du 14^e amendement déclare notamment : « Toute personne née ou naturalisée aux États-Unis, et par conséquent sujette à leur juridiction, est citoyenne des États-Unis et de l'État dans lequel elle réside. »

29. La Cour suprême de l'Illinois le rappelle d'ailleurs : « Le droit de suffrage n'est pas un droit dépendant de la citoyenneté. La naturalisation ne confère aux personnes naturalisées, homme ou femme, que les droits civils, mais pas les droits politiques », « *John Dorsey v. O.H. Brigham* », 177 Ill., décembre 1898.

30. « *Minor v. Happersett* », 88 US (21 Wallace) 178, 1874.

31. « *United States v. Cruikshank* », 92 US 542, 23 L. Ed. 588, 1875.

sont en fait que des limites que les États doivent respecter lorsqu'ils définissent leurs électeurs. Mais rien dans la Constitution de l'Union n'empêche les États d'attribuer le droit de vote aux étrangers.

La fin d'une politique

Cette pratique connaîtra son plus grand succès dans les années 1875. Les deux Dakotas, en 1889, lors de leur entrée dans l'Union, seront les derniers États à reconnaître le droit de vote aux étrangers dans leurs Constitutions. Cependant, au début du XX^e siècle, les États vont peu à peu restreindre le droit de vote à leurs seuls nationaux. En partie, selon Rosberg, à cause de l'assassinat du président McKinley, un an après son élection, par un anarchiste, Léon Czolgosz, en 1901. C'est le cas de l'Alabama (1901), du Colorado (1902) et du Wisconsin³² (1908). En partie également, à cause de la Première Guerre mondiale et des suspicions qu'elle alimente envers les immigrants. Au Texas³³, par exemple, il est mis fin à la pratique en 1919 (par un amendement à la Constitution) : comment en

effet autoriser des « citoyens allemands » à voter alors que les États-Unis s'étaient battus contre leur pays ? L'Oregon abandonne la pratique dès 1914. Puis, dans les années 1920, le Kansas³⁴, le Nebraska, le Dakota du Sud (1918), l'Indiana (1921), le Missouri (1924), le Mississippi (1924), l'Arkansas (1926) vont également mettre fin à cette ouverture envers les étrangers résidant sur leur territoire.

Aux lendemains de la Première Guerre, cette reconnaissance constitutionnelle prendra fin. Ce fut une pratique originale, presque inconnue dans les démocraties occidentales, même si, de leur côté, l'Irlande et la Grande-Bretagne ont permis et permettent encore à leurs résidents (anglais pour l'Irlande et irlandais pour la Grande-Bretagne) de prendre part au suffrage.

Paradoxalement, c'est actuellement en Europe que renaissent le débat et la pratique. Dans certains États³⁵, le droit de vote municipal est accordé depuis

163

32. Pourtant, les étrangers qui avaient été autorisés à exercer le droit de vote en 1848 conservent ce droit jusqu'en 1931. Cf. *West's Wisconsin Statutes Annotated*, vol. 1, *Constitution*, St Paul (Minnesota), West Publishing, p. 240 et suivantes.

33. Cf. *Vermont's Constitution of the State of Texas Annotated*, vol. *Constitution*, articles 5 à 12, Austin, Vermont Law Book Company, 1955.

34. En 1918, la Cour suprême du Kansas, dans un arrêt « Civell » (*Kansas Reports*, vol. 103, 1918, p. 754), a écarté du droit de vote des Allemands et des Austro-Hongrois résidant et ayant déclaré leur intention de devenir citoyens américains, au motif qu'ils étaient des « étrangers ennemis » : « La section 1 de l'article 5 de la Constitution de l'État définit les qualifications pour être électeur et déclare que les étrangers qui possèdent certaines qualifications comme la résidence, et qui ont déclaré leur intention de devenir citoyens conformément aux lois des États-Unis sur la naturalisation, doivent être jugés électeurs. Cet article ne s'applique pas aux étrangers ennemis et, par conséquent, les citoyens des nations qui sont désormais en guerre contre notre pays, bien qu'ayant déclaré leur intention de devenir citoyens américains, ne sont pas autorisés à voter aux prochaines élections générales. »

35. Portugal, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Suède et Finlande depuis les années 1980 environ.

quelque temps déjà aux personnes qui résident sur leur territoire depuis un certain temps. Mais surtout, la ratification du traité de Maastricht dans les États membres de l'Union européenne

a été l'occasion d'un large débat sur l'octroi du droit de vote aux étrangers. Désormais, droit de vote et nationalité sont distingués³⁶ dans la perspective nouvelle de la citoyenneté européenne.

36. Les citoyens européens (nationaux des États membres) se voient accorder le droit de vote aux élections locales et européennes quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire de l'Union.

JACQUES LERUEZ

FIN DE « RÉGNE » CONSERVATEUR AU ROYAUME-UNI : LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES DU 1^{er} MAI 1997

Les élections du 1^{er} mai 1997 au Royaume-Uni n'auront pas constitué un deuxième miracle pour l'ancien Premier ministre, John Major. On se rappelle en effet qu'en avril 1992, à la surprise générale (tous les organismes de

sondages avaient, jusqu'au matin même de l'élection, annoncé une avance travailliste, fût-elle étriquée), il avait remporté une quatrième victoire successive pour son parti (après 1979, 1983 et 1987) avec 7,5 points d'écart en

165

Résultats par nation en Grande-Bretagne (entre parenthèses, différence avec 1992*)

	Voix (%)				Sièges			
	Cons.	Trav.	LD	Nat.	Cons.	Trav.	LD	Nat.
Écosse	17,5 (- 8,1)	45,6 (+ 6,6)	13,0 (- 0,1)	22,1 (+ 0,6)	0 (- 11)	56 (+ 7)	10 (+ 1)	6 (+ 3)
Galles	19,6 (- 9)	54,7 (+ 5,2)	12,4 (- 0,1)	9,9 (+ 1)	0 (- 6)	34 (+ 7)	2 (+ 1)	4 (=)
Anglet.	33,7 (- 11,8)	43,5 (+ 9,6)	17,9 (- 1,2)		165 (- 154)	329** (+ 134)	34 (+ 24)	
Tot. G.-B.	31,5 (- 11,3)	44,3 (+ 9,1)	17,2 (- 1,1)	2,6 (+ 0,2)	165 (- 171)	419** (+ 148)	46 (+ 26)	10 (+ 3)
Tot. R.-U.	30,7 (- 11,2)	43,2 (+ 8,8)	16,8 (- 1,1)	2,5 (+ 0,2)	165 (- 171)	419** (+ 148)	46 (+ 26)	10 (+ 3)

Source : « General Election Results, 1st May 1997 », *Research Paper 97/4* (éd. révisée), House of Commons Library, 30 mai 1997.

* Par rapport à 1992, il y avait cinq sièges supplémentaires en Angleterre et deux au Pays de Galles.

** *Speaker* compris.

voix vis-à-vis du parti travailliste et 336 sièges (21 d'avance sur tous les autres partis représentés à la Chambre des Communes).

LE SCRUTIN DU 1^{er} MAI 1997

En 1997, avec 30,7 % des suffrages et 165 sièges, le parti conservateur subit sa défaite la plus cuisante depuis longtemps. Pour retrouver un pourcentage aussi bas, il faut remonter à l'élection de 1832, qui avait suivi la mise en œuvre du premier *Reform Act*, auquel les Tories s'étaient farouchement opposés. Le plus mauvais score du XX^e siècle datait de l'élection d'octobre 1974 : 35,8 %. En sièges, il s'agit du nombre le plus faible (165) depuis 1906 (157). Il faut noter également que le parti conservateur est réduit à ses bastions anglais puisqu'il perd totalement les quelques sièges qui lui étaient restés en 1992 au Pays de Galles (8) et en Écosse (11) ; or, si la faiblesse de ses scores au Pays de Galles n'est pas nouvelle, la défaite en Écosse est sans précédent. Cette humiliation n'est pas en soi une surprise ; depuis l'arrivée de Margaret Thatcher à sa tête, il était de plus en plus considéré dans la périphérie non anglaise du Royaume comme un parti anglais, voire un parti nationaliste anglais. Autre record battu : il s'agit du *swing*¹ le plus fort, environ 10 points, depuis 1945 (il avait été de 12 points, mais dans des circonstances très particulières puisqu'il n'y avait pas eu d'élection générale depuis 1935) ; or, tous les spécialistes de sociologie électorale expliquaient encore, il y a peu, qu'un *swing* de cette ampleur en faveur du parti travailliste était virtuellement impossible compte tenu de l'évolution

sociologique d'un électorat dorénavant dominé par la classe moyenne (au sens large). De fait, en 1964, pour reprendre le pouvoir après treize ans de gouvernement conservateur, Harold Wilson n'avait obtenu qu'un *swing* de 3,2 %, auquel s'était ajouté, en 1966, un autre de 2,6 % ; autrement dit, en deux élections, Wilson n'avait repris aux conservateurs qu'à peine plus de la moitié du terrain que Blair a reconquis en une seule fois, il est vrai à partir d'une base plus faible.

Autre fait intéressant : la victoire travailliste n'empêche pas le tiers parti libéral-démocrate d'obtenir, en faisant plus que doubler son nombre de sièges, son meilleur résultat depuis 1929. Ce relatif succès est dû au vote tactique anticonservateur qui est sensible d'un bout à l'autre du pays et qui va jusqu'à bénéficier aux candidats nationalistes en Écosse ou au Pays de Galles ; c'est ce vote tactique qui explique le mieux la défaite de sept ministres du cabinet, dont trois en Écosse. Mais le vote tactique n'a pas été systématique partout ; dans 10 circonscriptions de l'Angleterre du Sud, où le candidat libéral-démocrate était le mieux placé pour battre le sortant conservateur (d'après les résultats de 1992), la poussée du parti travailliste a été telle que ses candidats sont passés de la troisième à la première place. Il résulte de cela que, dans les 165 circonscriptions où les conservateurs se sont maintenus, le parti travailliste est dorénavant en seconde position dans 92 d'entre elles contre 73 pour les libéraux-démocrates ; en 1992, la situation était inverse puisque les libéraux-démocrates occupaient la seconde place dans 118 de ces mêmes circonscriptions.

1. C'est-à-dire la moyenne du déplacement des voix d'un grand parti à l'autre.

*Vote par sexe, par catégorie sociale et par âge.
(entre parenthèses, différence avec 1992)*

	Conservateurs	Travailleurs	Libéraux-démocrates
Électorat total G.-B.	31 (-12)	44 (+9)	17 (-1)
Hommes	31 (-8)	44 (+6)	17 (-1)
Femmes	32 (-11)	44 (+10)	17 (-1)
AB*	42 (-11)	31 (+9)	21 (0)
C1	26 (-22)	47 (+19)	19 (-1)
C2	25 (-15)	54 (+15)	14 (-4)
DE	21 (-8)	61 (+9)	13 (0)
1 ^{re} fois électeurs	19 (-16)	57 (+17)	18 (-3)
18-29 ans	22 (-18)	57 (+19)	17 (0)
30-44 ans	26 (-11)	49 (+12)	17 (-3)
45-64 ans	33 (-9)	43 (+9)	18 (-2)
+ 65 ans	44 (-3)	34 (-2)	16 (+2)
Propriétaires	35 (-12)	41 (+11)	17 (-3)
Locataires sociaux	13 (-6)	65 (+1)	15 (+5)
Syndicalistes	18 (-9)	57 (+7)	20 (+2)

167

Source : *The Sunday Times*, 4 mai 1997, d'après sondages de sorties d'urnes : ITN/Harris 1992, BBC/NOP 1997.

* Catégories sociales : AB : cadres et professions libérales ; C1 : employés à col blanc ; C2 : ouvriers qualifiés ; DE : ouvriers peu ou non qualifiés, petits retraités, chômeurs, dépendants de l'aide sociale.

Le tableau ci-contre montre les variations du vote en fonction des catégories sociales, du sexe et de l'âge. On fera trois remarques : tout d'abord, le parti travailliste a rattrapé son retard chez les femmes (+10 points contre +6 chez les hommes), ce qui lui permet d'obtenir un soutien de même ampleur dans les deux sexes ; ensuite, alors qu'en 1992 les deux partis faisaient à peu près jeu égal dans les catégories jeunes en 1992, en 1997 le nouveau Labour y prend un avantage décisif ; enfin, le vote C1, qui avait

assuré, sous Thatcher, les grandes victoires du parti conservateur et qui était resté fidèle à John Major en 1992, déserte en masse pour le camp adverse puisque, là où les conservateurs perdent 22 points, les travaillistes en gagnent 19.

LES RAISONS PROFONDES D'UNE DÉFAITE PROGRAMMÉE

Bien qu'ayant perdu la majorité absolue des sièges aux Communes environ un an avant la dissolution de la Chambre,

le gouvernement Major a pu aller jusqu'au bout de son mandat de cinq ans et n'a pas connu l'humiliation du cabinet Callaghan, qui fut renversé, à une voix près (311 voix contre 310) par une coalition hétéroclite de l'ensemble des partis d'opposition (conservateurs, libéraux, nationalistes divers), le 28 mars 1979, alors qu'il aurait pu théoriquement se maintenir jusqu'en octobre de la même année. Malgré tout, on peut dire que, dix-huit ans plus tard, on a vécu à nouveau la même période de survie artificielle à coups d'expédients parlementaires plus ou moins glorieux, donnant une impression pénible de fin de règne. Mais, alors que la vie du gouvernement Callaghan avait été abrégée par le changement de camp des nationalistes écossais et gallois, dépités par l'échec des référendums régionaux du 1^{er} mars 1979, la survie du gouvernement Major est restée suspendue jusqu'au bout au bon vouloir des députés unionistes de l'Ulster, paralysant du même coup les négociations en cours sur l'avenir de la province, du fait même que le gouvernement britannique renonçait à la position de neutralité entre les deux camps qu'il avait péniblement assumée avec la déclaration de Downing Street du 15 décembre 1993 et le document-cadre du 22 février 1995, les deux documents rédigés et signés en commun avec le gouvernement de Dublin après de longues négociations². De ce fait, John Major n'aura pas été le Premier ministre britannique à avoir ramené la paix en

Irlande du Nord, comme il l'ambitionnait sans doute. Outre le *statu quo* en Irlande du Nord, le bilan du gouvernement Major apparaissait négatif sous trois angles au moins.

Les conservateurs et l'économie

Malgré une conjoncture particulièrement favorable dès la fin de 1993, les électeurs n'avaient pas oublié les revers et les renoncements des premiers mois du Parlement et d'abord le fameux « mercredi noir » du 16 septembre 1992, jour où la livre sterling, qui était entrée, à peine deux ans auparavant, dans le mécanisme de change du Système monétaire européen, dut le quitter en catastrophe, pour la plus grande humiliation du Chancelier de l'Échiquier de l'époque, Norman Lamont, et de John Major qui, en 1990, alors qu'il était lui-même Chancelier, avait su persuader Margaret Thatcher de la nécessité d'intégrer la livre au SME, après des années de résistance de sa part. Cet épisode, bien qu'il se fût révélé plutôt bénéfique³ sur le plan économique, a été gardé en mémoire par la population comme un échec politique majeur pour le gouvernement Major, à peine six mois après sa reconduction ; il est vrai aussi que, dans le budget qui suivit, le gouvernement dut se résoudre à augmenter les impôts indirects après s'être présenté pendant la campagne électorale comme le parti « aux impôts légers ». A partir de ce moment, les conservateurs qui, en dépit des critiques qu'on pouvait leur faire

2. Pour plus de détails, voir nos chroniques annuelles sur le Royaume-Uni, in *Les Pays d'Europe occidentale* à La Documentation Française, et notamment les éditions de 1995, p. 26-29, et 1996, p. 25-28.

3. La dévaluation de la livre (près de 10 % au bout de quelques mois) qui s'ensuivit allait stimuler l'économie sans ramener une trop forte inflation et provoquer une baisse spectaculaire des statistiques du chômage.

par ailleurs, étaient traditionnellement considérés comme les meilleurs gérants de l'économie, perdirent cette réputation et le retournement rapide de la conjoncture n'y fit rien.

Le boubier européen

La deuxième raison qui a conduit à l'impopularité du gouvernement conservateur est, bien entendu, les divisions du parti sur l'Europe, qui, certes, étaient anciennes⁴ mais ont continué après la ratification du traité de Maastricht (définitivement acquise en juillet 1993). Quasiment à chaque Conseil européen (réunion biannuelle des chefs d'État ou de gouvernement), la Grande-Bretagne s'est retrouvée en position singulière, pour ne pas dire isolée ; il y a eu les premiers travaux de la conférence intergouvernementale destinée à préparer la réforme des institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union, la Grande-Bretagne souhaitant à la fois un élargissement rapide et une modification minimale des institutions, notamment en ce qui concerne le vote à la majorité en Conseil des ministres et les pouvoirs du Parlement européen. Il y a eu surtout la « crise de la vache folle » (techniquement parlant : encéphalopathie spongiforme bovine) à partir de mars 1996 ; à cette occasion, et contre toute logique, la Grande-Bretagne a très mal pris d'être mise en quarantaine par les autres partenaires de l'Union, peu consciente qu'elle était que l'embargo sur le bœuf britannique, décidé immédiatement, et

encore appliqué à ce jour⁵, constituait la mesure conservatoire minimale attendue par les opinions publiques des Quatorze. Il faut ajouter à ce tableau, enfin, les directives émanant de la Commission, les décisions adoptées par le Conseil des ministres à la majorité, contre l'avis de la Grande-Bretagne, ou encore les jugements et arbitrages de la Cour de justice, le plus souvent décrits comme autant de mesures vexatoires par les eurosceptiques et la presse, notamment celle qui est contrôlée par Rupert Murdoch. D'où un courant d'opinion non seulement de plus en plus hostile à la monnaie unique mais aussi défavorable à l'intégration européenne elle-même.

169

La dégradation de l'esprit public et les rapports Scott et Nolan

Le troisième facteur du rejet du parti conservateur a été la série de scandales qui ont éclaté à partir de l'hiver 1993, ridiculisant du même coup le slogan de « retour aux vraies valeurs » (*basic values*), lancé au congrès d'octobre par John Major⁶. Ces affaires ont suscité des commissions d'enquête ou des actions en justice ; la plupart sont donc restées sur le devant de la scène politique et, par conséquent, n'ont pas cessé d'empoisonner la vie gouvernementale, jusqu'aux élections. La subvention de la construction du barrage Pergau a été jugée illégale par la Haute Cour, en 1994 ; quant à l'affaire Matrix-Churchill, qui avait éclaté en 1992 mais qui datait de la fin des années Thatcher, elle a donné lieu à une enquête de grande

4. Voir notre précédente « Lettre de Grande-Bretagne » : « Le Royaume-uni depuis les élections de 1992 : le chemin de croix de John Major », *Pouvoirs*, n° 70, 1994, p. 163-172.

5. Septembre 1997.

6. Voir l'article cité à la n. 4, p. 165-169.

ampleur par le haut juge Scott, dont le rapport a paru en février 1996, alors que la plupart des protagonistes avaient abandonné la vie politique active. Malgré les accusations qui portaient sur eux, notamment celle d'avoir menti au Parlement à de nombreuses reprises, deux ministres en exercice, William Waldergrave et sir Nicholas Lyell, sauvèrent leur tête de justesse⁷, John Major ayant estimé que les conclusions du rapport les exonéraient suffisamment pour qu'ils ne soient pas contraints de démissionner. Toutefois, le 26 février 1996, la motion gouvernementale ajournant le débat ne fut votée qu'à une voix de majorité. A ces affaires impliquant collectivement plusieurs ministres s'ajoutèrent, au fil des ans, des cas de corruption individuelle : séjours de luxe à l'étranger offerts à certains ministres présents ou futurs par des hommes d'affaires douteux, offre de sommes non négligeables à certains députés pour poser des questions aux Communes (*cash for questions*). C'est surtout ce dernier point qui a fait scandale, obligeant deux sous-secrétaires d'État (Neil Hamilton et Tim Smith), soupçonnés d'avoir accepté des sommes importantes lorsqu'ils n'étaient que *backbenchers*, à démissionner de leurs fonctions ministérielles (à la demande du Premier ministre) mais sans quitter les Communes (de crainte que ce départ ne provoque deux élections partielles désastreuses). Pour faire bonne mesure, John Major nomma une commission, présidée par un haut juge, lord Nolan, qui eut pour tâche de définir un « code de bonne conduite dans la vie publique » ; la commission Nolan a publié son rapport en

mai 1995. A sa suite, les Communes ont accepté (en novembre 1995) la création d'un poste de commissaire parlementaire chargé de la déontologie (*standards*) des hommes politiques ; cette responsabilité a été confiée à sir Gordon Downey à partir de la session parlementaire 1995-1996 ; depuis mars 1996, tous les revenus des députés extérieurs au Parlement et supérieurs à 1 000 livres doivent être déclarés au commissaire. Une des premières tâches de ce dernier a été d'étudier l'affaire des « questions contre paiement », d'autres parlementaires ayant été mis en cause ; de plus, les accusations lancées contre Neil Hamilton et Tim Smith pesaient toujours. D'où l'intérêt – pour le public en général et les médias en particulier – du premier rapport que sir Gordon Downey devait présenter à la commission des privilèges de la Chambre, le 24 mars 1997. Toutefois, lorsque, une semaine plus tôt (le 17 mars), John Major annonça au pays que la Chambre serait dissoute le 8 avril pour une élection générale le 1^{er} mai, il indiqua également que le Parlement serait suspendu (*prorogued*) dès le vendredi suivant (21 mars) ; or la suspension (*prorogation*), décrétée par la reine à la demande du Premier ministre, a, en pratique, les mêmes conséquences que la dissolution : toute activité parlementaire, y compris le travail des commissions, est suspendue *sine die*. Cette hâte intempestive à mettre fin soudainement aux travaux de la Chambre surprit l'opposition qui estima très vite que John Major ne pouvait avoir d'autre motif que d'empêcher la publication du rapport Downey juste avant les élections ; d'où la fureur des parlementaires

7. Provisoirement pour W. Waldergrave, car il a été battu aux élections du 1^{er} mai ; N. Lyell a été réélu, mais sa majorité est tombée de 20 603 voix en 1992 à 5 883.

de l'opposition et la consternation d'une bonne partie de la presse, y compris de celle qui est habituellement favorable aux conservateurs. Mais rien n'y fit ; le Premier ministre laissa bien publier un rapport partiel qui dédouanait explicitement certains députés mais, précisément, laissait encore plus planer le doute sur ceux qui n'étaient pas nommés, dont Neil Hamilton et Tim Smith qui paraissaient les plus compromis. Les protestations redoublèrent, notamment dans le *Guardian*, lorsque l'un et l'autre furent réadoptés comme candidats par leurs partis locaux respectifs. Si Tim Smith finit par se retirer avant la clôture des candidatures (ce qui permit aux conservateurs de garder le siège avec un candidat nouveau), Neil Hamilton s'obstina, alors que tous les projecteurs nationaux étaient braqués sur sa circonscription de Tatton ; ce qui incita l'opposition travailliste et libérale-démocrate à présenter ensemble une personnalité indépendante, Martin Bell, journaliste-reporter à la BBC, qui adopta l'étiquette de candidat « anticorruption » (*anti-sleaze*). Martin Bell remporta le duel haut la main avec 29 354 voix (60,16 %) contre 18 277 (37,46 %) à Hamilton ; ce dernier avait pourtant une avance de 22 365 voix, en 1992, dans cette circonscription d'ordinaire très sûre pour les conservateurs. Ce retour de la polémique anticorruption au seuil de la campagne électorale n'était pas du meilleur augure pour un gouvernement déjà à bout de souffle. Le parti conservateur porte donc une lourde responsabilité dans sa propre défaite⁸.

LA VICTOIRE TRAVAILLISTE

En ce qui concerne le parti travailliste, le résultat de 1997 constitue la troisième vraie victoire de cette formation depuis qu'elle existe, après 1945 (393 sièges sur 640 au total) et 1966 (363 sièges sur 630). C'est certainement la plus grande victoire en nombre de sièges : 418 sur 659, mais c'est, en revanche, la plus modeste en voix : 43,2 % contre 47,8 % en 1945 et 47,9 % en 1966. Sur les huit leaders travaillistes qui se sont succédé depuis la guerre, Tony Blair est seulement le quatrième à accéder au poste de Premier ministre, après Clement Attlee (1945-1951), Harold Wilson (1964-1970 et 1974-1976), James Callaghan (1976-1979). Les quatre autres n'ont jamais eu l'occasion de gouverner, soit qu'ils aient démissionné à la suite d'une défaite électorale (Michaël Foot et Neil Kinnock), soit qu'ils aient été éliminés par une mort brutale (Hugh Gaitskell et John Smith). En tout cas, l'arrivée au pouvoir, après dix-huit années de « règne » conservateur presque jour pour jour (le premier cabinet Thatcher avait été formé le 4 mai 1979), d'un homme âgé de 44 ans, élu pour la première fois au Parlement en 1983, année du « raz-de-marée » thatcherien et du plus mauvais score pour son parti depuis 1931, et n'ayant, et pour cause, aucune expérience gouvernementale, constituait une révolution dans la vie politique britannique ; ne serait-ce que parce qu'il avait toujours été admis que, pour devenir Premier ministre, il fallait avoir déjà fait partie du cabinet, à défaut d'avoir occupé l'un des postes gouver-

171

8. Après la démission immédiate de John Major de ses responsabilités à la tête du parti, les députés conservateurs ont élu, après trois tours de scrutin (dont le dernier a eu lieu le 19 juin), un jeune leader de 36 ans, William Hague, par 92 voix contre 70 à Kenneth Clarke, l'ancien chancelier de l'Échiquier. W. Hague n'était membre du cabinet que depuis 1995.

nementaux les plus éminents, comme Chancelier de l'Échiquier ou ministre des Affaires étrangères.

*Le nouveau Labour au Parlement*⁹

Un tel gain de 148 sièges ne pouvait ne pas avoir de conséquences sur la structure du PLP, d'autant que 33 députés sortants avaient cédé leur place à des candidats plus jeunes. Ce rajeunissement est passé par les collectivités locales : sur les 181 nouveaux députés, 120 sont d'anciens conseillers locaux ; cette inter-pénétration toute relative – car, traditionnellement, il n'y a pas de double mandat possible dans la vie politique britannique – est plutôt rare ; néanmoins, elle s'explique assez bien par le fait que le renouvellement des élites travaillistes, après tant de temps dans l'opposition, n'a pu se faire qu'au niveau local. Si la plupart des nouveaux sont des « blairistes » convaincus – après tout, ils doivent leur élection à Blair et savent bien que le nouveau gouvernement doit réussir s'ils veulent rester députés plus longtemps que pour un seul Parlement –, ils ont néanmoins une culture de « socialisme municipal » qui risque de les mettre en contradiction avec la prudence financière annoncée du Chancelier de l'Échiquier et ils ne tarderont pas à prendre conscience qu'ils ont moins d'autonomie de décision dans leur nouvelle fonction que dans les conseils locaux.

Le rajeunissement est réel ; il n'y a plus que 3 députés de plus de 70 ans (dont Tony Benn : 71 ans), alors que 10 ont moins de 30 ans (le plus jeune, Chris Leslie, a 24 ans). 54 députés ont entre 31 et 40 ans ; 173, entre 41 et 50 ; 140, entre 51 et 60 ; 38, entre 61 et 70 ans. Autre caractéristique du nouveau PLP : la pré-

sence de 101 élues contre 38 en 1992 (pour 119 femmes députés au total contre 58 en 1992), soit presque le quart du PLP. Ce résultat est une surprise ; certes, comme le veut le nouveau processus de sélection des candidats, les candidatures féminines avaient été multipliées mais plutôt dans des circonscriptions réputées « ingagnables » ; la « vague rose » a fait le reste. Ce rajeunissement et cette féminisation correspondent à une « tertiarisation » supplémentaire du PLP ; on y trouve 55 enseignants du supérieur, 49 enseignants du primaire et du secondaire, 32 journalistes, 31 juristes (dont 16 avocats), 16 administrateurs de sociétés, 28 permanents syndicaux (qui ne sont pas tous issus des métiers manuels), 12 assistants sociaux ; à l'inverse, les députés qui ont, à un moment ou à un autre, travaillé avec leurs mains sont en régression : 23 métallurgistes (les mieux représentés, mais ils étaient encore 27 en 1974, la dernière fois que le parti travailliste avait pu former un gouvernement), 7 mineurs (contre 16 en 1974), 2 dockers, 2 électriciens, un chauffeur de taxi, un pompier. Conséquence : 57 % (239) d'entre eux sont passés par l'Université, dont 28,5 % par Oxbridge (68).

A l'origine du nouveau Labour

Ce nouveau PLP reflète-t-il parfaitement la rénovation dont le parti travailliste a été l'objet depuis dix ans ? Seule la pratique du pouvoir pourra l'indiquer. Cette rénovation a commencé sous Neil Kinnock (leader de 1983 à 1992) et s'est poursuivie sous John Smith (1992-1994) mais elle n'a été vraiment achevée, et surtout bien comprise par le grand public, qu'à la suite de l'arrivée de Tony

9. Dorénavant, PLP : *Parliamentary Labour Party*.

Blair à la tête du parti, en juillet 1994. L'élection de Blair en disait long déjà sur le changement des mentalités à l'intérieur de la formation puisqu'il avait été aisément élu dès le premier tour¹⁰, tout en ne cachant pas son « révisionnisme » ; en fait, aucun leader depuis Gaitskell (1955-1963) n'avait pu être élu en se réclamant de la droite du parti. Plus important et symbolique, mais aussi geste politique significatif précisément parce que Gaitskell, l'autre « révisionniste », n'avait pu y parvenir¹¹, Tony Blair obtenait, tout juste neuf mois après son accession à la tête du parti, la révision de la fameuse clause IV des statuts de 1918, qui posait le principe de la « propriété collective des moyens de production, de distribution et d'échange » comme objectif central du parti et qui constituait, en quelque sorte, le critère ultime de son « socialisme ». La nouvelle version, plus longue mais moins précise, fait du « nouveau Labour » un parti « démocratique et socialiste » visant quatre objectifs : une économie dynamique, une société juste, une démocratie ouverte et un environnement sain. Trente-six ans après la social-démocratie allemande, la gauche britannique accomplissait son « Bad Godesberg » ; dorénavant, le nouveau Labour se présente officiellement comme un parti gestionnaire et réformiste de centre gauche, et certains le regrettent ; mais, pour la première fois depuis sa création en 1906, sa doctrine est en accord complet avec sa pratique du pouvoir. La vieille gauche ne

pourra donc plus lui reprocher de trahir ses principes.

Le nouveau programme

Sur cette base doctrinale mise à jour, que proposait concrètement Tony Blair dans la perspective des élections ? Une « société de participation » (*stakeholder society*) à la place de la « société d'actionnaires » (*shareholder society*) chère à Margaret Thatcher. Cela ne veut pas dire qu'il fallait rejeter le marché ; au contraire, on devait le dynamiser tout en protégeant ceux qu'il affaiblit ou marginalise. C'est pourquoi le nouveau Labour s'est rallié sans hésitation à la charte sociale du traité de Maastricht, tout en demandant, depuis qu'il est au pouvoir, des délais pour son application ; d'ailleurs, la « société de participation » se veut également une société de solidarité et de bien-être, d'où l'accent mis sur l'amélioration des services publics, notamment ceux de l'enseignement et de la santé. Elle doit être aussi une société de sécurité où « la loi et l'ordre » seraient maintenus avec fermeté en application du slogan lancé dans l'opposition par Tony Blair et repris par l'actuel ministre de l'Intérieur, Jack Straw : « [nous serons] aussi durs avec les criminels qu'avec les causes de la criminalité », coupant ainsi l'herbe sous le pied des conservateurs. Mais, par ce discours, le nouveau Labour ne rompt pas forcément avec ses sympathisants populaires traditionnels – un courant conservateur très net s'est toujours affirmé

173

10. 57 % des voix, les trois collèges réunis (avec 33,3 % des voix chacun), 60,5 % parmi les députés des Communes, 58,2 % parmi les adhérents locaux, 53,3 % chez les syndicalistes.

11. Lors d'un congrès extraordinaire d'une journée, le 29 avril 1995 ; la nouvelle clause IV était adoptée par 65 % des votants. Significativement, le parti écossais, qui jouit d'une forte autonomie et qui avait la réputation d'être « vieux Labour », avait ouvert la voie en approuvant la modification, un mois plus tôt, par 58,3 % des voix.

dans les couches populaires au sujet de « la loi et l'ordre », et même en faveur de la peine de mort – tout en se rapprochant de ce que la presse nomme *Middle England*, notion à la fois géographique et sociologique ; or, estimait-on, c'étaient les électeurs de *Middle England* qui, en s'effarouchant des projets d'augmentation de l'impôt sur le revenu proposés par John Smith, alors Chancelier-fantôme, avaient, en 1992, fait basculer la victoire dans le camp conservateur. Cette fois, il s'agissait de ne pas s'aliéner ces électeurs ; d'où un discours volontairement apaisé et ambigu, avec très peu d'engagements chiffrés (la proposition de créer 250 000 emplois pour les jeunes constituait une des rares exceptions à ce principe) ; par exemple, alors que le nouveau Labour avait repris à son compte la vieille revendication syndicale d'un salaire horaire minimum, il s'était bien gardé de s'engager sur un chiffre. Bien plus, pour que le thème de la fiscalité soit, une fois pour toutes, écarté des débats – sinon pour rappeler que, contrairement à leurs engagements de 1992, les conservateurs avaient eux-mêmes augmenté les impôts à plusieurs reprises –, le Chancelier-fantôme Gordon Brown avait promis solennellement, au début de la campagne électorale, de s'en tenir aux plafonds de dépenses fixés par le Chancelier conservateur, Kenneth Clarke, dans le budget de novembre 1996, et cela pendant au moins trois ans ; de même, les prélèvements obligatoires devaient être globalement stabilisés pour la même durée.

Même chose en ce qui concernait l'Europe. L'engagement de signer immé-

diatement la charte sociale avait été adopté dès la discussion du traité de Maastricht, à la fois pour donner du grain à moudre à des syndicats britanniques passablement déboussolés après la quatrième défaite travailliste successive en 1992 et pour se singulariser d'un parti conservateur ouvertement divisé à ce sujet. Pour le reste, Tony Blair s'était bien gardé d'adopter une position ferme, dans un sens ou dans l'autre, se donnant la possibilité de s'adapter à la conjoncture du moment, y compris la taille de sa majorité parlementaire ! Il semblait clair, par exemple, qu'il voulait choisir son moment pour organiser le référendum promis sur l'UEM (Union économique et monétaire) en fonction des chances qu'il aurait de le gagner ; compte tenu de l'état de l'opinion britannique concernant cette question (26 points d'avance pour le « non » d'après l'Eurobaromètre de novembre-décembre 1996), cela excluait toute chance d'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Euro dès la première vague, le 1^{er} janvier 1999.

L'aspect le plus radical du manifeste travailliste était certainement le programme de réformes constitutionnelles qui, s'il est complètement mis en œuvre, peut transformer spectaculairement le système politique britannique. Certains de ces projets de réformes ont été largement hérités des leaders précédents, notamment la création d'un Parlement écossais à Édimbourg et d'une Assemblée régionale au Pays de Galles. Ces deux projets font clairement partie des « affaires en cours » (*unfinished business*) que Tony Blair s'est engagé à terminer sur la tombe de John Smith¹².

12. Il est clair que ce dernier était beaucoup plus attaché à mettre en œuvre un véritable statut d'autonomie pour l'Écosse sans que ce pays cesse pour autant d'appartenir au Royaume-Uni. Malgré tout, comme Blair s'y était engagé, le dossier écossais a progressé très vite. La

Autre héritage de Smith : le projet de référendum sur le système électoral aux Communes qui permettrait sans doute à l'électorat de choisir entre le mode de scrutin actuel (uninominal à un seul tour et à majorité simple) et un autre système plus proche de la proportionnelle. Projet ancien également : la réforme de la Chambre des Lords, qui a d'ailleurs été édulcorée pour ne plus comporter qu'un seul aspect, la suppression du droit de vote pour les pairs héréditaires ; cette réforme ferait des Lords une chambre nommée. Plus nouvelles sont les propositions pour créer (ou plutôt recréer) une « autorité stratégique » pour le Grand-Londres¹³ (un référendum est prévu à ce sujet également) ; pour intégrer la Convention européenne des droits de l'homme dans la loi britannique ; pour améliorer la loi sur la liberté de l'information ; pour accroître les pouvoirs des collectivités locales, fortement amoindris sous Thatcher ; et enfin, pour simplifier la procédure de la Chambre des Communes de façon à accélérer le travail parlementaire. En tout cas, vingt-six projets de loi ont été soumis au Parlement (pour sa première session : mai 1997-octobre 1998) lors du discours du

Trône du 14 mai 1997. Malgré cette liste spectaculaire, certains observateurs sont restés sur leur faim ; en effet, il n'y avait rien sur la liberté de l'information, rien sur un changement du mode de scrutin aux Communes, rien sur la réforme des Lords. Cette dernière omission est sans doute justifiée par la nécessité de ne pas braquer les pairs quand on leur demande d'examiner rapidement des projets auxquels le Premier ministre tient par ailleurs. En ce qui concerne les autres mesures, leur absence pouvait s'expliquer par une retombée soudaine du zèle réformateur – en matière institutionnelle s'entend –, due à l'ampleur même de la majorité gouvernementale qui pouvait lui donner l'illusion que « tout est possible », sans qu'il soit besoin de ménager les libéraux-démocrates. Il n'en a rien été : les libéraux-démocrates ont été dûment associés au processus de réforme et la rapidité avec laquelle les référendums écossais et gallois ont été organisés montre bien, par ailleurs, que les priorités annoncées sont respectées.

Il n'est pas douteux, par conséquent, que, depuis qu'il a accédé à la tête du parti travailliste, Tony Blair a accompli un parcours à peu près totalement sans faute.

législation nécessaire à la tenue d'un référendum a été votée dès le début de juin, en procédure d'urgence aux Communes. Ce référendum a eu lieu le 11 septembre ; il comportait une double question : 1) Approuvez-vous la création d'un Parlement écossais ? 2) Désirez-vous que ce Parlement dispose de pouvoirs fiscaux ? A la première question la population écossaise a répondu oui à 74,3 % des votants ; à la seconde, oui à 63,5 %. Certes, la participation a été assez faible (60,4 %), mais le verdict n'en est pas moins clair, à défaut d'être massif. Une fois ce double oui acquis, il reste à faire voter le statut de l'Écosse proprement dit par Westminster ; l'ampleur du résultat devrait permettre d'accélérer la procédure parlementaire. Le verdict a été moins évident, le 18 septembre, pour l'approbation de la création d'une assemblée régionale au Pays de Galles : 50,3 % des votants ont dit oui. Les résultats détaillés montrent un Pays de Galles profondément divisé (11 comtés pour le oui, 11 pour le non) et en même temps peu intéressé (participation : 49,7 %).

13. Le conseil du Grand-Londres, qui avait été créé par un gouvernement conservateur en 1963, a été supprimé par Margaret Thatcher en 1986.

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} MAI – 30 JUIN 1997)

ALGÉRIE

18 mai 1997 : **Institutions ; Conseil national de transition (CNT)**. Le président Liamine Zeroual, en prévision des élections législatives du 5 juin, dissout le Conseil national de transition (CNT), qui tenait lieu de Parlement et avait été créé le 18 mai 1994 (cf. *Le Monde*, 20 mai 1994 ; *Libération*, 1^{er} juin 1994). Il avait succédé au Conseil consultatif national (CCN), installé par le président Mohamed Boudiaf, assassiné le 29 juin 1992.

5 juin 1997 : **Élections législatives**. Les premières élections législatives conduites à leur terme en Algérie se sont déroulées cinq ans après l'annulation du premier tour des législatives dominées par le Front islamique du salut (FIS), le 26 décembre 1991 (cf. *RE*, 62).

Aucun incident majeur n'a marqué ce scrutin au cours duquel 66,3 % des 17 millions d'électeurs se sont rendus aux urnes pour élire, à la représentation proportionnelle, les 380 députés qui siègeront à la première Assemblée nationale

pluraliste de l'histoire du pays. Elle est constituée de députés appartenant à dix partis politiques et de onze personnalités indépendantes provenant d'horizons divers. Le RND du président Zeroual arrive en tête avec 155 sièges. Il est suivi par le MSP (Mouvement social pour la paix, ex-Hamas) avec 69 sièges, par le FLN avec 64 sièges, lui-même « poursuivi par ses cousins islamistes » d'Ennahda avec 34 sièges.

Viennent ensuite, loin derrière et à égalité, les frères ennemis démocrates, le Front des forces socialistes (FFS) et le Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD) avec 19 sièges chacun et, enfin, le Parti des travailleurs de la pasionaria d'extrême gauche Louisa Hanoune avec 4 sièges. Le président Zeroual, qui a organisé ces élections deux ans après son arrivée au pouvoir (cf. *RE*, 77), remporte un succès certain. Son parti, le RND, n'existait pas il y a trois mois. Il réunit aujourd'hui plus de 40 % des suffrages. Il est vrai qu'il bénéficie du soutien inconditionnel de l'appareil d'État. Le FLN, parti des militaires, se maintient, avec un score plus

177

* Université de Poitiers.

qu'honorable, malgré son usure. Il constitue avec le RND un bloc légitimiste majoritaire de 219 députés.

L'ex-Hamas (aujourd'hui MSP) est en perte de vitesse. Il est vrai que son électorat est grignoté par Ennahda, mouvement islamiste d'Abdallah Djaballah.

Les démocrates n'ont pas réussi à réaliser la percée qu'ils escomptaient. Saïd Saadi, secrétaire général du RCD, recule de près de 5 points par rapport au premier tour des élections présidentielles de 1995 (cf. *RE*, 77). Quant au FFS d'Aït Ahmed, son résultat est identique à celui de son rival du RCD.

178

L'équipe au pouvoir peut écarter une double menace : celle des islamistes et celle du camp de la paix, favorable à un dialogue avec le FIS.

L'opposition dénonce les irrégularités présumées, entachant le scrutin : les bureaux de vote itinérants et le dépouillement parfois sans contrôle auraient permis de nombreuses mani-

pulations (*Le Monde*, 14 janvier, 4 mars, 9 mai, 7, 8-9 et 12 juin 1997 ; *Le Figaro*, 7, 8 et 9 juin 1997 ; *El Moudjahid*, 6-7 juin 1997 ; ambassade d'Algérie).

ALLEMAGNE

4 juin 1997 : **Motion de censure.** L'opposition a tenté de mettre en œuvre une disposition de la Loi fondamentale, rarement appliquée et permettant de censurer un ministre. Theo Waigel, ministre des Finances, a cependant réussi à conserver son poste par 328 voix contre 311 (*Le Monde*, 6 juin 1997).

BRÉSIL

4 juin 1997 : **Révision constitutionnelle.** La Chambre des députés puis le Sénat ont adopté un amendement constitutionnel autorisant le chef de

Élections législatives en Algérie

Partis	Voix	Sièges	Pourcentage
Rassemblement national démocratique (RND)	3 533 762	155	40,78
Mouvement de la société pour la paix (MSP)	1 553 185	69	18,15
Front de libération nationale (FLN)	1 489 561	64	16,84
Mouvement Ennahda (MN)	915 066	34	8,94
Front des forces socialistes (FFS)	465 957	19	5
Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD)	444 586	19	5
Groupement des candidats indépendants (GCI)	475 746	11	2,89
Parti des travailleurs (PT)	197 251	4	1,05
Parti républicain populaire (PRP)	65 441	3	0,78
Parti social-libéral (PSL)	36 521	1	0,26
Union pour la démocratie et les libertés (UDL)	49 308	1	0,26

Élections législatives au Canada

Partis	Voix	Pourcentage	Progression	Sièges	Progression
Parti libéral du Canada	4 913 614	37,31	-4,3	155	-22
Parti Réformiste du Canada	2 512 570	19,08	+0,9	60	+8
Parti progressiste-conservateur	2 456 770	18,6	+2,5	20	+18
Nouveau Parti démocratique (NPD)	1 433 415	10,9	+4,2	21	+12
Bloc québécois	1 368 056	10,4	-3,5	44	-10
Parti vert du Canada	299 644	2,3	-1,3	1	=
Parti de la loi naturelle du Canada					
Parti de l'héritage chrétien du Canada					
Non-partisans					

179

Votants : 13 171 628. Nuls : 187 559. Suffrages exprimés : 12 984 069.

l'État à se représenter. Rappelons que, le 24 mai 1994, la durée du mandat présidentiel avait été réduite de cinq à quatre ans (cf. *RE*, 71).

Cette révision a été proposée par le président en exercice, Fernando Henrique Cardoso, qui souhaite se représenter en 1998 (*Le Monde*, 6 et 7 juin 1997).

CANADA

2 juin 1997 : **Élections législatives.** Le Parti libéral du Canada a maintenu sa majorité absolue de justesse (4 sièges de majorité) malgré un effritement de ses positions. Ce scrutin a vu le Parti réformiste remplacer le Bloc québécois en tant qu'opposition officielle. Même si les conservateurs et le Nouveau Parti démocratique amorcent une remontée, le vote des Canadiens a témoigné de la coupure régionale du pays. Le Parti libéral du Premier ministre Jean Chrétien

l'emporte en Ontario et dans l'ouest du Québec, le Parti réformiste de Preston Manning dans l'ouest du Canada en menant une campagne anti-québécoise, et le Bloc québécois de Gilles Duceppe dans le reste de la Belle-Provence où ce parti n'a eu les suffrages que de 40% des électeurs, ce qui peut être une indication pour un éventuel référendum (*Libération*, 31 mai-1^{er} juin, 2 au 4 juin 1997 ; *Le Monde*, 4 et 13 juin 1997 ; *Courrier international*, 12 juin 1997 ; ambassade du Canada).

ESPAGNE

22 juin 1997 : **Parti socialiste ouvrier espagnol.** Felipe Gonzalez Marquez, 55 ans, provoque la surprise lors du XXXIV^e congrès du Parti socialiste ouvrier espagnol en renonçant à ses fonctions de secrétaire général qu'il détenait depuis vingt-quatre ans. C'est Joaquim Almunia, 49 ans, économiste,

ancien ministre, fidèle de Gonzalez qui lui succède pour trois ans. Ne sera-t-il qu'un secrétaire général de transition ? (*Le Monde*, 22-23 et 24 juin 1997 ; *Libération*, 21-22 et 23 juin 1997.)

GRANDE-BRETAGNE

2 mai 1997 : **Cabinet**. Nommé dès le 2 mai, le cabinet compte 22 ministres parmi lesquels 5 femmes. L'innovation est la création d'un ministère du Développement international, confié à M^{me} Clare Short, dont le secteur relevait auparavant du secrétaire au Foreign Office. Le titulaire de ce dernier ministère, Robert (Robin) Finlayson Cook est un eurosceptique passionné de courses hippiques et qui publie chaque semaine une chronique de pronostics dans un hebdomadaire écossais... (*Le Monde*, 6 mai 1997 ; *Libération*, 3-4 et 5 mai 1997 ; ambassade du Royaume-Uni.)

7 mai 1997 : **Speaker**. Les nouveaux députés ont réélu à l'unanimité M^{me} Betty Boothroyd, travailliste, député de West Bromwich West, au poste de *speaker* de la Chambre des Communes. Si selon la tradition elle n'avait aucun adversaire des grands partis dans sa circonscription, elle a quand même dû affronter un candidat « Labour Time For Change » et un National Democrat, n'étant élue qu'avec 65,3 % des suffrages. C'est lord Alexander Irvine de Lairg qui, nommé Lord Chancelier (ministre de la Justice), présidera la Chambre des Lords (*Le Monde*, 9 mai 1997 ; ambassade du Royaume-Uni.)

19 juin 1997 : **Parti conservateur ; leader de l'opposition**. A la suite de sa défaite aux élections législatives du

1^{er} mai (cf. *RE*, 82) et de la démission de son leader John Major, le Parti conservateur, après plusieurs semaines d'une dure campagne, s'est donné comme nouveau chef William Hague. Agé de 36 ans, eurosceptique, soutenu par Margaret Thatcher, sans grande expérience ministérielle, il est le plus jeune dirigeant tory depuis deux siècles. Il l'a emporté sur Kenneth Clarke, ancien Chancelier de l'Échiquier, pro-européen, plus populaire dans la base du parti, par 92 voix contre 70 (*Libération*, 10, 11, 18 et 20 juin 1997 ; *Le Monde*, 12 et 21 juin 1997).

HONG KONG

30 juin 1997 : **Statut**. Le 30 juin 1997 à minuit, la Grande-Bretagne rétrocède à la Chine Hong Kong en vertu de la déclaration sino-britannique, considérée comme un traité international valable cinquante ans. Elle occupait le territoire depuis 136 ans. Installée d'abord sur l'île de Hong Kong en vertu de la convention de Chuenpi du 20 février 1841, elle avait occupé la péninsule de Kowloon à la faveur du traité de Pékin du 26 mars 1860 et s'était vu céder à bail pour 99 ans les nouveaux territoires et 235 îles ou îlots par la convention de Pékin du 1^{er} juin 1898.

Malgré le courage du dernier gouverneur, Chris Patten, les institutions démocratiques mises en place tardivement par les Britanniques devront céder la place à celles instituées par Pékin. Notamment, un Conseil législatif provisoire remplacera le Parlement (Legco) élu en 1995. C'est un riche armateur, Tung Chee-hwa, qui dirigera la région administrative de Hong Kong selon la règle « un pays, deux systèmes ».

Rappelons que ce n'est qu'en 1999 que Macao retournera à la Chine.

L'empire britannique se réduit aujourd'hui à peu de chose : les Bermudes en Amérique du Nord, Anguilla, les îles Cayman, les îles Vierges britanniques, Montserrat et Turks et Caicos dans les Antilles, les Malouines et la Géorgie du Sud en Atlantique sud, le Territoire britannique de l'Antarctique, Gibraltar en Europe, Sainte-Hélène au large de l'Afrique, le Territoire britannique de l'océan Indien et Pitcairn dans l'océan Pacifique (*Le Monde*, 18, 27 juin au 3 juillet 1997 ; *Libération*, 23 juin au 2 juillet 1997 ; *Courrier international*, 3 juillet 1997).

ITALIE

15 juin 1997 : **Votations populaires.** Plus de 49 millions d'Italiens étaient appelés à se prononcer sur diverses questions à l'initiative du chef de file des réformateurs, Marco Panella, qui entend profiter de la possibilité donnée par la Constitution de soumettre au vote populaire toute question pouvant réunir 500 000 signatures. Le Conseil constitutionnel en ayant éliminé quarante-trois (!), sept étaient soumises aux électeurs :

1. Faut-il abolir l'ordre des journalistes ? Oui : 65,5 ; non : 34,5.

2. Faut-il élargir l'objection de conscience ? Oui : 71,7 ; non : 28,3.

3. Faut-il supprimer le ministère des Ressources agricoles, alimentaires et forestières pour décentraliser ses activités ? Oui : 66,9 ; non : 33,1.

4. Faut-il interdire aux chasseurs de pénétrer sur les propriétés privées ? Oui : 80,9 ; non : 19,1.

5. Faut-il permettre à l'État de conser-

ver un noyau dur lors de la privatisation des entreprises publiques ? Oui : 74,1 ; non : 25,9.

6. Faut-il supprimer la loi qui permet l'avancement quasi automatique des magistrats en fonction de leur ancienneté ? Oui : 83,6 ; non : 16,4.

7. Faut-il interdire aux juges toute fonction extrajudiciaire ? oui : 85,6 ; non : 14,4.

Ces questions, n'ayant qu'un intérêt secondaire, n'ont pas suscité l'enthousiasme des électeurs, puisque seulement 30,1 % d'entre eux ont participé. Il fallait un taux de participation de plus de 50 % pour que le référendum fût validé. Tel avait été le cas en 1993 (cf. *RE*, 66) et en 1995 (cf. *RE*, 75) (*Le Monde*, 15-16 et 17 juin 1997 ; *La Repubblica*, 16 juin 1997 ; ambassade d'Italie).

181

POLOGNE

25 mai 1997 : **Constitution.** L'élaboration de la nouvelle Constitution polonaise aura demandé beaucoup de temps et ce n'est que le 25 mai que les Polonais ont pu être appelés à se prononcer. Ce texte de compromis entre « croyants et non-croyants » doit beaucoup, notamment en ce qui concerne le délicat préambule, à l'éminente personnalité qu'est le premier Premier ministre de la période postcommuniste Tadeusz Mazowiecki. Malgré l'attitude d'hostilité de l'Église, qui est allée croissante au fil de la campagne, les électeurs ont voté favorablement. 6 398 316 électeurs ont voté oui (52,71 %), 5 571 439 (45,89 %) se prononçant pour le non. 170 035 bulletins n'étaient pas valables (1,4 %). La participation a été faible. 12 139 790 électeurs ont participé au scrutin (soit 42,86 %) sur 28 324 965 inscrits.

Même si l'article 11, alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 23 avril 1992 dispose que le président signe la Constitution adoptée par référendum et ordonne sa publication immédiate au *Journal des lois* de la République polonaise, la publication n'est annoncée que pour l'automne. On fait valoir que la

régularité du référendum fait actuellement l'objet de recours. En fait, l'argument est plus d'opportunité. Les élections législatives auront lieu le 14 septembre 1997 (*Le Monde*, 25-26, 27 et 28 mai 1997 ; *Libération*, 27 mai 1997 ; faculté de droit et d'administration de Varsovie).

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} MAI – 30 JUIN 1997)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

183

REPÈRES

- 1^{er} mai. Jean-Marie Le Pen qualifie la dissolution de « coup d'État ».
- 2 mai. Lionel Jospin présente le programme du PS.
- 3 mai. Philippe Douste-Blazy est blessé d'un coup de couteau à Lourdes par un déséquilibré.
- 9 mai. Lionel Jospin répond au président de la République dans une lettre à tous les quotidiens.
- 19 mai. « Je m'efforce de donner un sens à la dissolution », déclare Philippe Séguin.
- 20 mai. Il est « évident qu'en cas de cohabitation la France parlerait d'une seule voix en Europe », répond L. Jospin à J. Chirac.
- 26 mai. A. Juppé annonce qu'il abandonnera Matignon après le second tour.
- 27 mai. Mise en garde à vue de Jean-Maxime Lévêque, ancien président du CCF et du Crédit Lyonnais.
- 29 mai. Lionel Jospin dénonce l'« attelage baroque » Séguin-Madelin.
- 1^{er} juin. Jean-Marie Le Pen réclame la démission de Jacques Chirac.
- 2 juin. Mise en examen de Pierre Méhaignerie, Bernard Bosson et Jacques Barrot dans l'affaire du CDS.
- 4 juin. Le chef de l'État « doit payer le prix de l'échec », estime Raymond Barre.
- 5 juin. Philippe Séguin est candidat à la présidence du RPR.
- 10 juin. Le gouvernement décide de régulariser les sans-papiers.
- 14 juin. François Hollande devient Premier secrétaire délégué du PS.
- 19 juin. Le Premier ministre propose « un pacte républicain et un pacte de développement, de sécurité et de solidarité ».
- 20 juin. Edouard Balladur exige le secrétariat général du RPR pour Nicolas Sarkozy.
- 24 juin. Alain Madelin succède à François Léotard à la présidence

du PR qui devient « Démocratie libérale ».

28 juin. Confirmation de la fermeture définitive de l'usine Renault de Vilvorde.

29 juin. Naissance d'« Écologie citoyenne », qui réunit le Parti écologiste (Y. Pietrasanta) et Convergence écologie solidarité (N. Mamère).

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. RAN, 12^e éd., 1997 ; M. Brimont-Mackowiak, « Les révisions du RAN de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », RDP, 1997, p. 427.

– *Bilan de la X^e législative (2 avril 1993-21 avril 1997)*. 68 remplaçants sont devenus députés ; 51 élections partielles ont été organisées ; 5 commissions spéciales et 8 commissions d'enquête constituées, tandis que 391 lois étaient promulguées au cours de ce laps de temps. En matière de contrôle, 5 votes de confiance (art. 49 al. 1^{er} C) sont intervenus et 2 motions de censure (art. 49 al. 2) déposées. L'engagement de responsabilité gouvernementale sur un texte a été utilisé à trois reprises. Par ailleurs, 762 propositions d'actes communautaires (art. 88-4) ont été soumises à la représentation nationale. Enfin, le Congrès du Parlement a été réuni à quatre reprises, ce qui est sans précédent sous la République (BAN 1, p. 62).

– *Bureau*. M. Laurent Fabius (Seine-Maritime, 4^e) (S) a été élu président, le 12-6 au second tour, par 292 voix contre 223 à M^{me} Nicole Catala (RPR) (p. 2816). L'ancien Premier ministre avait manqué de 8 voix son élection au premier tour, à la suite de la candidature de M. Guy

Hascoët (RCV), qui entendait protester, au nom de son groupe, contre le refus du PS de lui attribuer une présidence de commission permanente (*infra*) (p. 2816). M. Fabius accède pour la seconde fois de sa carrière au « perchoir » (cette *Chronique*, n^{os} 47 et 62, p. 190 et 168). Après accord entre les présidents de groupes, ont été nommés, le 13-6 (p. 2727) : 6 vice-présidents, MM. Glavany (S), Cochet (RCV), Mazeaud (RPR), de Robien (UDF), Péricard (RPR) et Santini (UDF), et 3 questeurs : MM. Derosier (S), Brunhes (C) et Cuq (RPR). Le groupe communiste a décidé d'instaurer un système tournant dit du *tournoiement* pour la questure qui lui est attribuée (BQ, 13-6). Enfin 12 secrétaires ont été désignés : 6 PS, 1 RCV, 3 UDF et 2 RPR (p. 2827).

6 délégations ont été constituées au sein du Bureau : application du statut de député ; communication ; activités internationales ; offices parlementaires ; recevabilité des propositions de loi ; groupes d'études. Chacune d'entre elles est présidée par l'un des vice-présidents de l'Assemblée (BAN 2, p. 17).

– *Composition (XI^e législature)*. A l'issue des élections des 25-5 et 1^{er}-6 et du scrutin organisé en Polynésie française, le samedi 17-5, une nouvelle alternance (la 6^e depuis 1981) s'est manifestée. Au terme d'un *vote-sanction* (cette *Chronique*, n^o 66, p. 179), le peuple souverain a écarté la majorité sortante RPR-UDF au profit de la « gauche plurielle » qui détient désormais 319 sièges : 250 socialistes, 36 communistes et 33 RCV, contre 140 RPR et 113 UDF. Parmi les 5 députés non inscrits, figure un Front national (M. Le Chevallier, Var, 1^{re}) (BAN 1, p. 7). Au surplus, 4 sénateurs ont été élus au Palais-Bourbon, tandis que

les ministres du gouvernement Juppé connaissaient un sort contrasté.

La moyenne d'âge s'élève légèrement par rapport à la précédente législature : 52 ans et 8 mois contre 52 ans (*ibid.*, p. 8).

– « *Parlement des enfants* ». La 4^e réunion (cette *Chronique*, n° 79, p. 170) s'est tenue le 21-6 (*Le Monde*, 24-6). Une « proposition » a été adoptée en faveur des écoliers maltraités.

– *Représentation par sexe*. Événement majeur : 63 femmes ont été élues contre 35 sous la précédente législature (cette *Chronique*, n° 66, p. 180), soit : 44 socialistes, 4 communistes, 3 RCV, 5 RPR et 7 UDF (*BAN* 1, p. 63). De sorte que le taux de féminisation a doublé, passant de 5,3 % dans l'Assemblée sortante à 10,92 %. Mais la France demeure encore très en retrait au sein de l'Union européenne.

V. *Commissions. Cour de justice de la République. Élections législatives. Gouvernement. Groupes. Haute Cour de justice. Loi. Sénat. Session.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

Bibliographie. V. Turcey, *Le Prince et ses juges*, Plon, 1997 ; E. Zemmour, *Le Coup d'État des juges*, Grasset, 1997 ; B. Stirn, « Le secrétaire général du Conseil d'État », *Mél. Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 279 ; Cour de cassation, *Rapport 1996*, La Documentation française, 1997 ; H. Haenel, « La police judiciaire entre deux tutelles », *Études*, juin, p. 741.

– *Mise en cause du Tribunal des conflits*. Sous la présidence du garde des Sceaux, au terme d'une séance de départage, le

12-5, la compétence des juridictions administratives a été décidée à propos d'une affaire de passagers clandestins à bord d'un cargo.

Cependant, le rapporteur, M. Sargos, conseiller à la Cour de cassation, devait démissionner. Après avoir mis en cause une survivance de « justice retenue », il a exprimé le désir qu'à l'avenir le Tribunal soit présidé par le président du Conseil constitutionnel, dans une lettre du 9-5 adressée au Premier président de la Cour de cassation (*Le Monde*, 16-5). En invoquant le secret du délibéré, auquel le rapporteur a manqué à l'évidence, le ministre de la Justice a contesté cette analyse (*ibid.*). Dans une vision de *lege ferenda*, on se bornera à rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, le 24-11-1994 (arrêt Beaumartin, *JCP*, 1995, I, n° 3823, note F. Sudre), que l'appellation de « tribunal indépendant et impartial » au sens de l'art. 6 de la Convention européenne implique notamment l'« indépendance à l'égard de l'exécutif comme des parties en cause ».

V. *Conseil supérieur de la magistrature*.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. R. Skrzypczak, *Collectivités locales : l'Europe partenaire*, La Documentation française, 1997 ; D. Custos, « Le droit d'outre-mer, mort résurrection ou transfiguration ? », *Mél. Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 83.

COMMISSIONS

– *Assemblée nationale*. Les 6 commissions permanentes qui ont élu leurs

bureaux au début de la XI^e législature sont présidées par :

– Claude Bartolone (S) : affaires culturelles, familiales et sociales ;

– Jack Lang (S) : affaires étrangères ;

– Paul Quilès (S) : défense nationale et forces armées ;

– Henri Emmanuelli (S) : finances, économie générale et plan ;

– Catherine Tasca (S) : lois constitutionnelles, législation et administration générale de la République ;

– André Lajoinie (C) : production et échanges.

186

Tous appartiennent à la majorité, comme c'est l'usage ; en revanche, l'absence des commissaires de la majorité a permis l'élection d'Arthur Dehaine (RPR) à la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes et de Jacques Limouzy (RPR) à celle de la commission chargée de l'application de l'article 26 de la Constitution (immunités) (*BAN* 1, p. 45).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. T. di Manno, *Le Juge constitutionnel et la Technique des décisions « interprétatives » en France et en Italie*, Économica-PUAM, 1997 ; F. Luchaire, « Le contrôle du CC sur les lois financières », *RDP*, 1997, p. 289 ; V. Saint-James, « Le droit à la santé dans la jurisprudence du CC », *ibid.*, p. 457 ; J.-F. Flauss, « Le contrôle de constitutionnalité des lois référendaires », *PA*, 23-6 ; A.-M. Le Pourhiet, « Le CC et l'éthique bio-médicale », *Mél. Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 213 ; G. Vedel, « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif », *CCC*, n° 2, 1997, p. 77 ; P. Blacher, V. Larsonnier,

T. Meindl, J. Roux et A. Viala, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1995-1996 », *RA*, 1996, p. 642 ; *ibid.*, 1997, p. 34.

– *Chr. PA*, 11-6 ; *RA*, 1996, p. 642, 1997, p. 34 ; *RFDC*, 1997, p. 93.

– *Note* : G. Pellissier, sous 97-389 DC, *PA*, 27-6.

– *Administration*. M. Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État, a été nommé par décret du 14-6 (p. 9556) secrétaire général du Conseil en remplacement de M. Olivier Schrameck, devenu directeur de cabinet du Premier ministre (arrêté du 2-6, p. 8861), lequel était en poste depuis janvier 1993 (cette *Chronique*, n° 66, p. 186). Délégation de signature a été donnée au nouveau secrétaire général (le 6^e depuis 1959) par une décision du président Dumas en date du 18-6 (p. 9680). M. Schœttl exerçait, à ce jour, les fonctions de directeur au SGG et était, à ce titre, un interlocuteur du Conseil.

– *Décision*. 16-5 (p. 7499), Alain Meyet. V. *Élections législatives*.

– *Procédure*. Des observations en réplique à celles présentées par le gouvernement ont été publiées (*CCF*, n° 2, 1997, p. 22) (cette *Chronique*, n° 81, p. 180).

V. *Autorité judiciaire. Gouvernement*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Lieu de délibération collective* ? Contrairement à la pratique de la cohabitation, selon laquelle un ministre n'y

met pas en cause le Premier ministre, M. Chevènement est intervenu, le 18-6, pour contester les décisions du Conseil européen, réuni à Amsterdam, relatives au pacte de stabilité et de croissance (*Le Canard enchaîné*, 25-6) : « Il y a bien un lieu dans lequel on doit pouvoir s'exprimer au nom de l'intérêt de la France, c'est le Conseil des ministres », devait affirmer l'intéressé à RTL, le 27-6 (*Libération*, 28/29-6). Au cours de ce Conseil, le ministre de l'Intérieur avait demandé au secrétaire général du gouvernement qui rédige, on le sait, avec le secrétaire général de la présidence de la République le procès-verbal de la séance que son intervention y figure pour les *historiens* (*ibid.*).

– *Mimétisme*. Le décret du 4-6 relatif à la composition du gouvernement Jospin lie, à son tour (cette *Chronique*, n° 77, p. 243), la qualité de ministre, fût-ce délégué, à celle de participant audit Conseil. Le critère tautologique entraîne l'exclusion des secrétaires d'État en dehors des « affaires relevant de leurs attributions » (art. 3). A titre exceptionnel, cependant, l'ensemble des membres du gouvernement ont participé au premier Conseil de la cohabitation, le 5-6 (*Le Monde*, 7-6).

– *Temps fort du travail gouvernemental*. La circulaire Jospin du 6-6 (p. 9171) affirme que le Conseil est ce « temps fort » et « fournit l'occasion de faire une présentation réfléchie et cohérente des mesures adoptées par le gouvernement. Le Conseil des ministres est en outre le pivot de la planification du travail gouvernemental ».

V. *Gouvernement. Premier ministre.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie*. F. Terré, « Indépendance de la justice ou corporatisme judiciaire », *Le Figaro Magazine*, 27-6, p. 9 ; D. Ludet, « De la nomination des magistrats », *ibid.*, p. 24.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Marie-José Guédon, « Décret et Constitution », *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 125 ; « Appel pour changer la République » de 5 constitutionnalistes (G. Carcassonne, O. Duhamel, Y. Mény, H. Portelli, G. Vedel), (*Le Monde*, 7-5 et 29-5) ; Dominique Rousseau, « Deux pas vers le bonheur constitutionnel » (*ibid.*, 11-6) ; Pierre Mazeaud, « Réflexion faite, oui au quinquennat » (*ibid.*, 26-6).

187

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Composition*. La nouvelle Assemblée nationale a désigné, le 26-6 (p. 2911), ses 6 juges titulaires ainsi que leur suppléant, suivant les candidatures présentées par les présidents des groupes.

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. J.-L. Sauron, *Droit et Pratique du contentieux communautaire*, La Documentation française, 1997 ; D. Simon, *Le Système juridique communautaire*, PUF, 1997.

V. *Collectivités territoriales.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., PUF, 1997, et *Le Régime parlementaire*, Dalloz, 1997, coll. « Connaissance du droit » ; A. Cammilleri, *Droit constitutionnel*, Nathan, 1997.

DYARCHIE

– *Bibliographie*. J. Massot, « Les risques d'une 3^e cohabitation à la lumière des enseignements des deux premières », *PA*, 19-5 ; R. Badinter, « A armes inégales », *Le Nouvel Observateur*, 5-6 ; E. Balladur, « Les dangers de la cohabitation », entretien au *Monde*, 25-6 ; P.-H. Desaubliaux, « Une 3^e cohabitation », *Le Figaro*, 2-6 ; S. July, « Le grand gâchis de Chirac », *Libération*, 28-5, et « La cohabitation contractuelle », *ibid.*, 29-5 ; P. Robert-Diard, « Le tiercé perdant de l'Élysée », *Le Monde*, 7-6 ; « Les collaborateurs de M. Chirac et de M. Jospin », *ibid.*, 27-6 ; Georges Vedel, « Six scénarios en quête d'acteurs », *ibid.*, 24-5.

I. Dans l'ordre *interne*, on retiendra, par rapport à la première cohabitation, que le Premier ministre a annoncé lui-même sa nomination dans la cour de l'Élysée, le 2-6 ; s'il n'y a pas eu de « photo de famille » du gouvernement après le premier Conseil des ministres, le 5-6, le président de la République s'est, en revanche, fait présenter chacun des membres de celui-ci : ce contraste avec l'attitude de F. Mitterrand en 1986 (cette *Chronique*, n° 38, p. 169) a été relevé au cours du débat à l'Assemblée, le 19-6, par Philippe Séguin, qui a souligné la sérénité du chef de l'État, « marquant ainsi

qu'il ne vous considérait pas comme des "ennemis de l'intérieur". Voilà qui nous changeait de certaines pratiques plus anciennes. C'est cela la République » (p. 2849).

A la différence de son prédécesseur en 1986, Jacques Chirac n'a pas adressé de message au Parlement. Rappelant qu'il avait vécu « cette situation institutionnelle particulière » et qu'il avait pu « apprécier le rôle fondamental du président de la République, garant de nos institutions », il a résumé à Lille, le 7-6 : « Aujourd'hui, mon devoir, c'est de veiller à ce que, chacun à sa place et respectant l'autre, nous servions tous ensemble des intérêts et des valeurs qui nous dépassent, qui nous unissent et qui sont tout simplement les idéaux de la République [...] c'est de lutter pied à pied, partout dans le monde, pour que la France tienne son rang, assure sa sécurité, affirme son influence et accroisse ses parts de marché [...] c'est de préserver les acquis européens [...] c'est de veiller à ce que la France entre dans l'ère des hautes technologies [...] c'est de garantir l'équilibre de notre société et, en particulier, la solidarité, la cohésion et donc notre système de protection sociale » (*Le Monde*, 8/9-6).

S'agissant enfin des mesures individuelles, le chef de l'État a signé, le 18-6, le décret remplaçant M. Olivier Foll, directeur de la police judiciaire à la préfecture de police, que le précédent ministre de l'Intérieur avait maintenu à son poste en dépit de ses vicissitudes judiciaires (cette *Chronique*, n° 81, p. 178), par M. Patrick Riou (p. 9592).

II. S'agissant de la cohabitation *externe*, au-delà de la codécision relative à la désignation des ministres du domaine partagé (Défense, Affaires étrangères) qui,

selon la pratique de la V^e République, s'entreprendront chaque semaine avec le chef de l'État, c'est d'un commun accord que des troupes françaises ont été dépêchées à Brazzaville (Congo), le 8-6 (*Le Monde*, 10-6), en vue de procéder au rapatriement d'expatriés, et de répliquer à une attaque à Bangui (RCA), le 22-6 (*ibid.*, 24-6). MM. Chirac et Jospin ont participé au sommet franco-allemand à Poitiers, le 13-6 (*ibid.*, 15-6).

Après que M. Kohl eut rencontré séparément ses interlocuteurs, selon le cérémonial dyarchique, une conférence de presse a été tenue en commun, au cours de laquelle la France a parlé d'une « seule voix », concernant le différend relatif au pacte de stabilité et de croissance (*Le Monde*, 15-6). Sous ce rapport, le président de la République avait, dès le 10-6, appuyé le point de vue gouvernemental qui, « à juste titre », souhaitait une modification de ce pacte. « J'ai relayé » ses préoccupations, devait-il ajouter (*ibid.*, 23-6), tout en indiquant que « c'est au gouvernement de conduire ces négociations » (BQ, 13-6).

Dans cet ordre d'idées, une réunion préparatoire au conseil européen d'Amsterdam, innovation en période de cohabitation, s'est tenue à l'Élysée, le 14-6, avec M. Jospin et les ministres intéressés (*ibid.*, 15/16-6), en vue d'harmoniser la position française. « La préoccupation du gouvernement [sur l'emploi] s'intégrait parfaitement à la mienne », opinera M. Chirac, le 17-6, aux Pays-Bas (*ibid.*, 19-6).

Comme naguère M. Balladur (cette *Chronique*, n° 68, p. 165) M. Jospin ne s'est pas rendu à Denver à la réunion du « G7 », devenu sur ces entrefaites le « G8 » avec l'entrée de la Russie, le 20-6 (*Le Monde*, 22-6). M. Chirac, « que nous ne voulions pas laisser seul dans cette

circonstance », observera le Premier ministre à l'Assemblée nationale (24-6, p. 2884), était donc accompagné par les ministres intéressés, de la même façon lorsqu'il s'était rendu à New York au sommet de la Terre, trois jours après (*Le Monde*, 25-6). Devant les députés, M. Jospin a résumé sa position : « Je ne suis pas attaché à des rôles de représentation formelle [...]. Je n'irai pas là où ma place n'est pas formellement requise, mais j'irai là où la politique du gouvernement français devra être mise en place et suivie d'effets » (p. 2884).

Dans le cadre de la prochaine réunion de l'Alliance atlantique à Madrid, le gouvernement a jugé, le 27-6, inopportune la participation de la France aux nouvelles structures militaires de l'OTAN, « sans préjuger de l'appréciation présidentielle » (*Le Monde*, 30-6). La présidence de la République devait faire savoir, le lendemain, que le chef de l'État avait estimé, début mai, suite aux derniers échanges franco-américains, que « les conditions posées par notre pays [...] n'étaient pas réunies » (*ibid.*, 1^{er}-7).

En vue de gérer la cohabitation externe, des diplomates du ministère des Affaires étrangères proches du PS ont proposé la création d'un « conseil de politique extérieure » (*ibid.*, 31-5).

V. Conseil des ministres. Gouvernement.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. D. Dutrieux, « La fin des machines à voter (?) », *PA*, 13-6 ; B. Bhasin, Y.-M. Doublet, « La jurisprudence du financement des élections cantonales des 20 et 27 mars 1994 à tra-

vers les décisions du Conseil d'État », *RFDC*, 1997, p. 147 ; concl. Touvet sur CE, 18-12-1996, *Élections municipales de Vitrolles* (information radiotélévisée), *RDP*, 1997, p. 591 ; CE, 8-1-1997, *Élections municipales d'Istres* (financement – don d'une société privée), et CE 31-1997, *Élections municipales de Mende* (comptes de campagne – sondage), *RFDA*, 1997, p. 440 ; « Finances publiques et vie politique », *RFFP*, 58, 1997.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

190

– *Bibliographie*. H. Portelli, « Le ressort brisé de la participation », *Le Figaro*, 26-5, et « Comment le FN a fait l'élection », *ibid.*, 2-6 ; *Le Monde* – « Dossiers & Documents », *Élections législatives 25 mai-1^{er} juin. Le président désavoué*.

– *Campagne radiotélévisée*. Par ses décisions 97-127 du 7-5 (p. 7034) et 97-129 du 9-5 (p. 7156) modifiée par la décision 97-130 du 13-5 (p. 7260), le CSA a fixé les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne. Ces décisions ont été contestées par M. Meyet devant le Conseil constitutionnel, qui a rejeté sa requête au motif classique qu'il ne statue qu'exceptionnellement sur la régularité d'élections à venir (16-5, p. 7499), et devant le Conseil d'État, qui y a fait droit, le 23-5, en ce qu'elle contestait le fait que les émissions étaient programmées à des heures différentes sur France 2 et France 3 contrairement aux prescriptions de l'art. 167-1 du Code électoral (*Le Monde*, 25/26-5). En conséquence, les décisions 97-172 et 97-173 du 24-5 (p. 7969) disposent que les

émissions sont programmées simultanément. Ce contentieux atteste de l'obsolescence de la réglementation relative à la campagne télévisée, à l'instar de la législation sur les sondages (v. *Sondages*).

– *Candidatures*. C'est au total 6361 candidats, dont 1 448 femmes, qui sollicitaient les suffrages des 39 217 241 électeurs inscrits. Si le nombre de ces derniers a diminué par rapport à l'élection présidentielle de 1995 et, plus encore, aux élections législatives de 1993 (*Le Monde*, 24-5), celui des candidats a augmenté de 20 % par rapport à 1993, en raison de l'incitation résultant de la loi sur le financement des partis, qui ne prévoit aucun seuil pour l'attribution de l'aide publique, laquelle s'élève chaque année à environ 11,30 F par suffrage recueilli (*ibid.*, 6-5).

– *Polynésie française*. Par dérogation au Code électoral et en application des dispositions spéciales concernant ce territoire, le 1^{er} tour a été fixé le 17-5 par le décret 97-376 du 21-4 et a vu l'élection des deux candidats RPR.

– *Résultats*. A l'issue du 1^{er} tour, le 25-5, 12 sièges seulement ayant été pourvus, 565 circonscriptions restaient en ballottage, dont 12 où un seul candidat demeurerait en lice après élimination et retrait. Outre les 17 circonscriptions des DOM-TOM, où des duels opposaient la droite et la gauche, on comptait en métropole 469 duels :

- 409 entre la majorité sortante et la gauche ;
- 31 entre la majorité sortante et le FN ;
- 25 entre la gauche et le FN ;
- 4 au sein de la droite.

Résultats des élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997

	1 ^{er} tour totalisation nationale		Rappel 1 ^{er} tour 1993	Sortants	Élus à l'issue des 2 tours
	en voix	en %			
Inscrits	39 217 241	100			
Abstentions	12 581 299	32,08			
Votants	26 635 942	67,92			
Exprimés	25 334 486	64,60			
Extrême gauche	638 710	2,52	1,77	0	0
Parti communiste français	2 519 281	9,94	9,18	24	38
Parti socialiste	5 961 612	23,53	17,59	57	241
Parti radical-socialiste	366 067	1,45	0,89	5	12
Divers gauche	708 605	2,80	1,79	13	21
Écologistes	1 726 018	6,81	8,08	0	7
Divers	351 503	1,39	3,76	0	1
Rassemblement pour la République (RPR)	3 977 964	15,70	20,39	246	134
Union pour la démocratie française UDF	3 601 279	14,22	19,08	203	108
Divers droite	1 671 626	6,60	4,71	29	14
Front national	3 785 383	14,94	12,41	0	1
Extrême droite	26 438	0,10	0,27	0	0
				577	577

191

Source : Ministère de l'Intérieur.

Sur les 79 élections triangulaires, 76 mettaient en compétition la majorité sortante, la gauche et le Front national.

Parmi les élus, figurent 4 sénateurs, tandis que 8 membres du gouvernement Juppé (sur les 25 qui étaient candidats) ont été battus ou se sont retirés.

– *Erreur.* A la suite d'une erreur, les résultats du 1^{er} tour de la 4^e circonscription de Maine-et-Loire où le RPR et l'UDF s'affrontaient ont été intervertis,

mais le RPR, apparemment devancé, ayant maintenu sa candidature, son concurrent UDF a maintenu la sienne après rectification. Résultat : victoire inattendue d'un Vert (*Le Monde*, 28-5).

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Élaboration et conclusion.* Une circulaire Juppé du 30-5 (p.8415) indique les règles à suivre.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* C. Bigaut, *Les Cabinets ministériels*, LGDJ, 1997 ; « Le bilan du gouvernement Juppé », *Le Monde*, 4-6 ; M. Noblecourt, « Les technocrates de l'ombre du gouvernement Jospin », *ibid.*, 27-6.

– *Art de gouverner.* Lors de la première réunion interministérielle, le 12-6, le Premier ministre a invité ses ministres à la simplicité et à la collégialité, dans l'esprit de sa circulaire du 6-6 (*Le Monde*, 14-6) : « Je veux que le gouvernement de la France soit un gouvernement dans lequel on débat », a déclaré M. Jospin, le 26-6, à une fête du PS à Paris. A preuve, la réunion du même jour, consacrée à la préparation du budget pour 1998 : « Ce qui ne s'est jamais fait dans un gouvernement de la V^e République », devait-il conclure (*Le Monde*, 28-6).

La « photo de famille » du gouvernement, selon la loi du genre de la cohabitation, a été prise, en l'absence du chef de l'État, à Matignon, le 12-6 (*ibid.*, 14-6).

– *Conditions des membres.* Des ministres du gouvernement Juppé ont connu des déconvenues lors des élections législatives : 7 d'entre eux ont été battus : M^{mes} Couderc (Paris, 9^e), Lepage (Paris, 7^e), MM. Toubon (Paris, 10^e), Lamassoure (Pyrénées-Atlantiques, 5^e), de Peretti (Dordogne, 4^e), Périssol (Allier, 1^{re}), Raoult (Seine-Saint-Denis, 12^e). Quant à M. Pasquini (Haute-Corse, 2^e), il s'était désisté. En revanche 16 ministres, dont M. Juppé (Gironde, 2^e), ont été réélus, M. Pons (Paris, 16^e) dès le premier tour, et M^{me} Idrac élue (Yvelines, 3^e).

– *Conditions des membres (suite).* Outre le fait qu'une mise en examen écartait toute perspective gouvernementale, M. Jospin a souhaité disposer de ministres « à plein temps ». A ce titre, il a demandé à ceux-ci de renoncer à l'exercice de fonctions exécutives locales : M. Josselin a abandonné ses fonctions de président du conseil général des Côtes-d'Armor, à l'unisson de 10 maires : M^{me} Trautmann (Strasbourg), MM. Chevènement (Belfort), Strauss-Kahn (Sarcelles), Le Pensec (Mellac), Besson (Chambéry), M^{me} Lefranchu (Morlaix), MM. Zuccarelli (Bastia), Gayssot (Le Raincy), Dondoux (Saint-Agrève) et Vaillant (Paris, 19^e). Mais seuls ces 4 derniers ont différé leur décision ; un maire d'arrondissement relève d'un régime spécifique (*Le Monde*, 18-6).

En revanche, suivant la pratique de la cohabitation (cette *Chronique*, n° 66 p. 207), les responsables politiques ont conservé leur fonction : M^{me} Voynet pour les Verts, M. Chevènement pour le Mouvement des citoyens. M. Jospin est demeuré Premier secrétaire du PS jusqu'au prochain congrès de son parti en novembre ; en attendant, M. Hollande exercera les fonctions de Premier secrétaire délégué (*Le Monde*, 17-6).

Un arrêté du 16-5 (p. 7529) porte création d'informations nominatives dans le cadre d'un site *Internet* ministériel.

– *Déconcentration.* Le décret 97-463 du 9-5 (p. 7103) modifie la loi d'orientation du 6-2-1992 (cette *Chronique*, n° 82, p. 216) et le décret 92-604 du 1^{er}-7-1992 portant charte de la déconcentration.

– *Démission du gouvernement Juppé II.* Par décret du 2-6 (p. 8860), le chef de l'État a mis fin aux fonctions du Premier

ministre et des autres membres du gouvernement (cette *Chronique*, n° 77, p. 247). M. Alain Juppé, tel Pierre Bérégovoy en 1993, a été l'objet d'un vote-sanction de la part du corps électoral (v. *Élections législatives*).

– *Discipline gouvernementale*. M. Jospin a réagi le 17-6, à Amsterdam, à une déclaration du même jour de M. Moscovici, ministre délégué aux Affaires européennes, relative à l'Europe. Le responsable de la communication à Matignon avait, au préalable, estimé que celui-ci s'était « laissé emporter par son [ancienne] fonction de secrétaire national du PS » (*Le Monde*, 19-6).

– *Nomination du gouvernement Jospin*. Le président de la République a nommé sur la proposition de M. Jospin, Premier ministre, les membres du gouvernement (décret du 4-6, p. 9121), à l'issue de deux entretiens, sans objection, comme François Mitterrand en mars 1993 (cette *Chronique*, n° 66, p. 195). Le 27^e gouvernement de la V^e République ou le 3^e en période de cohabitation présente un certain nombre de caractéristiques.

I. Gouvernement *pluriel*, à l'image de la majorité parlementaire, il est marqué par le retour des communistes après leur départ de 1984 (cette *Chronique*, n° 32, p. 172) avec 2 ministres (M. Gaysot à l'Équipement et M^{me} Buffet à la Jeunesse et aux Sports) et 1 secrétaire d'État (M^{me} Demessine au Tourisme). Gouvernement *recentré* par ailleurs, à l'image du 2^e gouvernement Pompidou, en 1962, dont les effectifs étaient de 25, avec 26 membres, soit : 14 ministres, 2 ministres délégués et 10 secrétaires d'État. Enfin, et peut-être surtout, gouvernement *féminisé* (6 ministres et

2 secrétaires d'État, soit un tiers). M^{mes} Aubry et Guigou occupent à cet égard, les 2^e et 3^e rangs dans l'ordre protocolaire ; avec celle-ci, pour la première fois en France, une femme accède à la fonction régalienne de garde des Sceaux, ministre de la Justice.

II. Les membres du gouvernement ont, pour onze d'entre eux, exercé cette fonction, en dehors des *éléphants* du PS (MM. Chevènement, Le Pensec et Josselin sous le premier septennat de François Mitterrand) ; quatre ne détiennent aucun mandat électif (MM. Allègre, Védrine, Kouchner et Sautter) ; trois sénateurs font leur entrée : MM. Richard (Défense), Masseret (Anciens combattants) et M^{me} Demessine (Tourisme).

III. Quant aux structures ministérielles, on se bornera à observer la reconstitution d'un superministère des Finances, sur le modèle du MITI japonais, pour M. Strauss-Kahn, entouré de quatre secrétaires d'État ; l'Outre-mer et, de manière topique, la Coopération deviennent des secrétariats d'État. Pour sa part, M^{me} Trautmann hérite de trois ministères : Culture, Communication et porte-parole du gouvernement.

IV. S'agissant de la « représentation » géographique, l'Île-de-France est réduite à un seul ministre (M. Vaillant) en contraste avec naguère (cette *Chronique*, n° 75, p. 174), l'Alsace, la Lorraine, la Franche-Comté retrouvent droit de cité, ainsi que la Bretagne. En revanche, le grand Sud-Ouest est absent, en dehors du Premier ministre (*Le Monde*, 17-6).

V. En dernier lieu, les décrets d'attribution des ministres de plein exercice confient à chacun d'eux une adminis-

tration propre, au rebours de la démarche précédente des autorités ministérielles conjointes (cette *Chronique*, n° 75 p. 174) (*Le Monde*, 12-6).

– *Organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale*. Une circulaire Juppé du 9-5 (p. 7067) en fixe les règles, ainsi que celles relatives aux délégations de signature des ministres.

– *Organisation du travail gouvernemental*. La circulaire Jospin du 6-6 (p. 9170) énonce les « règles déontologiques » que doivent observer les membres du gouvernement : « Strict respect de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, [...] l'État doit être impartial, [...] donner la priorité à la participation aux travaux du Parlement », entre autres.

– « *Réunion interministérielle* ». Cohabitation oblige (cette *Chronique*, n° 66 p. 198), le Premier ministre a décidé dorénavant de réunir les membres du gouvernement, sans que les secrétaires d'État y participent systématiquement, au demeurant, en vue « de débattre collégialement des orientations de la politique gouvernementale » (circulaire du 6-6, p. 9170). Le directeur de son cabinet ainsi que des collaborateurs sont présents. La première réunion s'est tenue, le 12-6, en vue de la préparation de la déclaration de politique générale au Parlement, et la seconde, le 26-6, s'agissant du projet de loi de finances (*Le Monde*, 14 et 28-6).

V. *Conseil des ministres*. *Dyarchie*. *Premier ministre*. *Président de la République*.

GROUPES

– *Assemblée nationale*. A l'ouverture de la XI^e législature, l'Assemblée compte 5 groupes comme la précédente :

– groupe socialiste : 250 (dont 8 apparentés) ; président : Jean-Marc Ayrault ;

– groupe du Rassemblement pour la République : 140 (dont 6 apparentés) ; président : Philippe Séguin ;

– groupe de l'Union pour la démocratie française : 113 (dont 6 apparentés) ; président : François Bayrou ;

– groupe communiste : 36 (dont 2 apparentés) ; président : Alain Bocquet ;

– groupe Radical, Citoyen et Vert : 33 membres ; président : Michel Crépeau. Il y a enfin 5 députés NI (*BAN* 1, p. 36).

HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Composition*. L'Assemblée nationale a procédé à l'élection de ses membres, le 25-6 (p. 2910).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. M. Charasse, sénateur du Puy-de-Dôme (S), a refusé une nouvelle convocation du juge d'instruction parisien pour le 19-6 (*Le Monde*, 17-6) (cette *Chronique*, n° 82, p. 204).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. R. Letteron, *Le Droit de procréation*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3270, 1997 ; G. Cohen-Jonathan, *La Protection internationale des droits de l'homme*, Doc. d'études, droit int. public, 3.05, La Documentation fran-

Premier ministre : **Lionel Jospin** (PS)

MINISTRES

Emploi et solidarité : **Martine Aubry** (PS)

Garde des Sceaux, ministre de la Justice : **Élisabeth Guigou** (PS)

Éducation nationale, Recherche et Technologie : **Claude Allègre** (PS)

Intérieur : **Jean-Pierre Chevènement** (MDC)

Affaires étrangères : **Hubert Védrine** (PS)

Économie, Finances et Industrie : **Dominique Strauss-Kahn** (PS)

Défense : **Alain Richard** (PS)

Équipement, Transports et Logement : **Jean-Claude Gayssot** (PCF)

Culture, Communication, porte-parole du gouvernement : **Catherine Trautmann** (PS)

Agriculture et Pêche : **Louis Le Pensec** (PS)

Aménagement du territoire et Environnement : **Dominique Voynet** (Verts)

Relations avec le Parlement : **Daniel Vaillant** (PS)

Fonction publique, Réforme de l'État et Décentralisation : **Émile Zuccarelli** (PRS)

Jeunesse et Sports : **Marie-George Buffet** (PCF)

195

MINISTRES DÉLÉGUÉS

Auprès du ministre des Affaires étrangères

Affaires européennes : **Pierre Moscovici** (PS)

Auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Enseignement scolaire : **Ségolène Royal** (PS)

SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Auprès du ministre de l'Intérieur

Outre-mer : **Jean-Jack Queyranne** (PS)

Auprès du ministre des Affaires étrangères

Coopération : **Charles Josselin** (PS)

Auprès du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement

Logement : **Louis Besson** (PS)

Auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Commerce extérieur : **Jacques Dondoux** (PRS)

Budget : **Christian Sautter**

PME, Commerce et Artisanat : **Marylise Lebranchu** (PS)

Industrie : **Christian Pierret** (PS)

Auprès du ministre de la Défense

Anciens combattants : **Jean-Pierre Masseret** (PS)

Auprès du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement

Tourisme : **Michelle Demessine** (PCF)

Source : *Le Monde*.

çaise, 1997 ; J.-P. Costa, « Sectes et religions : où sont les différences ? », *Mél. Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 73 ; J.-Y. Vincent, « La reconduite à la frontière et la rétention administrative des étrangers », *ibid.*, p. 323 ; A. Grellier, « Le journalisme d'investigation en France et aux États-Unis », mémoire de maîtrise, Rennes, 1997 ; P. Ségur, « Le principe constitutionnel de laïcité », *Annales, université des sciences sociales de Toulouse*, 1996, p. 135 ; « Problèmes actuels du droit des étrangers », *RFDA*, 1997, p. 242.

196 – *Atteinte à l'intimité de la vie privée, liberté d'expression et violation du secret professionnel*. La cour d'appel de Paris a confirmé, par un arrêt du 27-5, l'interdiction de vente du livre du docteur Gubler, *Le Grand Secret* (cette *Chronique*, n° 81, p. 188).

– *Atteinte à l'intimité de la vie privée (suite)*. M. Juppé a décidé, le 30-5, de s'affranchir du secret-défense en ordonnant la remise à la justice de documents relatifs aux écoutes pratiquées par la cellule de l'Élysée (*Le Monde*, 6 et 7-6) (cette *Chronique*, n° 82, p. 206).

– *Liberté d'aller et venir*. Le décret 97-639 du 31-5 (p. 8686) modifie le décret 91-1164 du 12-11-1991 relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France (art. 35 bis de l'ord. du 2-11-1945).

– *Liberté d'expression*. Les chanteurs du groupe de rap NTM ont été condamnés, le 23-6, par la cour d'appel d'Aix-en-Provence, à deux mois de prison avec sursis et une amende pour « propos outrageants » envers la police (cette *Chronique*, n° 81, p. 190). Par ailleurs, la

17^e chambre du tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 30-5, notre collègue Danièle Lochak, présidente du GISTI, à une amende pour complicité de diffamation envers une administration publique. Le ministère de l'Intérieur reprochait au GISTI les termes d'un communiqué relatifs à la mort d'un enfant lors d'une fusillade. Ces termes ont été qualifiés d'« excès de langage » (*Le Monde*, 1^{er}/2-6).

– *Présomption d'innocence*. Le tribunal de Bobigny a débouté, le 17-6, M. Papon de son action pour atteinte à cette présomption contre le journal *L'Humanité*, car ce dernier avait indiqué que le procès restait à venir (*Le Monde*, 19-6).

– *Principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine*. Le groupe européen de conseillers pour l'éthique de la biotechnologie présidé par M^{me} Noëlle Lenoir a rendu, le 29-5, un avis condamnant le clonage reproductif humain (*Le Monde*, 30-5).

LOI

– *Bibliographie*. Sénat (service des commissions), *Bilan statistique de l'application des lois sous la X^e législature*, 1997.

V. Assemblée nationale.

MINISTRE

– *Condition*. M. Charasse a été débouté, le 6-5, par la 17^e chambre du tribunal correctionnel de Paris, de l'action en diffamation qu'il avait demandée au garde des Sceaux, conformément à la loi, d'intenter à l'encontre de M. Léon Schwartz-

berg à propos d'un financement de formation politique. Les juges ont estimé qu'en l'occurrence M. Charasse avait été mis en cause en sa qualité de « responsable politique, d'homme d'influence et de pouvoir » et non de ministre (*Le Monde*, 8-5). Au surplus, un accord amiable est intervenu entre MM. Charasse et Barril à propos de l'ouvrage de ce dernier (*Guerres secrètes à l'Élysée* ; cette *Chronique*, n° 80, p. 160) (*Libération*, 16-5).

PARLEMENT

– *Diplomatie parlementaire*. Le président René Monory a représenté le chef de l'État, le 28-5, à La Haye, à l'occasion du 50^e anniversaire du plan Marshall (*Le Monde*, 30-5) et, le 30-6, lors de la rétrocession de Hong Kong à la Chine (*ibid.*, 2-7) (cette *Chronique*, n° 78, p. 195).

V. *Assemblée nationale. Sénat. Session*.

PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux judiciaire*. Suite à l'arrêt du 26-3-1996 de la cour d'appel de Paris (cette *Chronique*, n° 78, p. 196), Radical avait dû abandonner cette dénomination et l'avait remplacée, le 28-8, par celle, plus classique, de Parti radical-socialiste. Le parti valoisien (membre de l'UDF) a derechef saisi le TGI de Paris au motif que, bien qu'il ait adopté l'appellation usuelle de « Parti radical » depuis 1983, il n'en conservait pas moins ses droits sur le nom de « Parti républicain radical et radical-socialiste » déposé en 1915, droits consacrés par un jugement du 17-1-1973 qui avait déjà obligé les dissidents du Mouvement de la

gauche radicale-socialiste à renoncer à cette appellation pour celle de Mouvement des radicaux de gauche (devenue Radical à l'instigation de B. Tapie). Le TGI de Paris a donné satisfaction au parti valoisien par un jugement du 16-6.

V. Élections.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. J. d'Ormesson, « Départ d'un gêneur », *Le Figaro*, 27-5.

– *Art de gouverner*. M. Jospin a explicité sa méthode, le 26-6, lors d'une fête socialiste : « J'inscris ma démarche, une démarche progressive et régulière, dans la durée [...]. J'écoute ce qui se dit, j'apprécie les conseils [...], mais néanmoins, après et avec le gouvernement, je fais mes choix, et je fais mes choix de rythme [...]. Je serai, avec le gouvernement, juge des rythmes et des méthodes » (*Le Monde*, 28-6). En un mot, le Premier ministre a choisi de décider et de concerter (Sénat, 28-6, p. 2078).

– *Cabinet*. M. Olivier Schrameck, secrétaire général du Conseil constitutionnel et professeur associé à l'université de Paris-I, a été nommé directeur (arrêté du 2-6, p. 8861). Les conseillers puis les conseillers techniques ont été désignés (arrêtés des 9 et 13-6, p. 9284 et 9414). De manière inédite, le directeur de cabinet a présenté ses collaborateurs, le 9-6, en indiquant les principes de fonctionnement : « collégialité, responsabilité, disponibilité » (*Libération*, 10-6). M. Schrameck, qui assiste aux « réunions interministérielles », est l'interlocuteur du secrétaire général de la présidence de

la République. Par ailleurs, il tient, chaque lundi après-midi, avec tous les autres directeurs de cabinet, « une réunion consacrée aux questions générales de coordination ainsi qu'à la communication du gouvernement » (circulaire du 6-6, p. 9170) (*BQ*, 10-6). Le lundi matin est consacré à la réunion de ses collaborateurs.

– *Démission*. De manière inédite sous la V^e République, M. Juppé a annoncé son retrait, au lendemain du premier tour des élections législatives, le 26-5 (*Le Monde*, 28-5) avant de le présenter officiellement au chef de l'État, le 2-6 (p. 8860).

– *Nomination*. M. Jospin, député (Haute-Garonne, 7^e) (S), a été désigné à cette fonction par décret du 2-6 (p. 8860). C'est le 15^e Premier ministre de la V^e République (cette *Chronique*, n^o 75, p. 179), le 2^e du septennat de M. Chirac et le 3^e d'une cohabitation.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J. Chirac, « Un élan partagé », *Ouest-France*, 7/8-5 ; A. Fulda, « "1995-1997" : l'histoire simple d'un couple exemplaire » (président-Premier ministre), *Le Figaro*, 28-5, et « Villepin, le moine-soldat du président », *ibid.*, 30-5 ; S. July, « SOS présidence », *Libération*, 6-6 ; D. Tillinac, « Chronique d'un désenchantement », *Le Monde*, 4 et 5-6 ; G. Vedel, « Six scénarios en quête d'acteurs », *ibid.*, 24-5 ; L. Benoit, « François Mitterrand et les essais nucléaires », *La Tribune du droit public*, n^o 1, PU de Tours.

– *Collaborateurs*. Il a été mis fin aux fonctions de M. Olivier Echappé,

conseiller technique, le 2-5 (p. 6804). A l'instar de M^{me} Élisabeth Hubert et de M. François Baroin (cette *Chronique*, n^o 78, p. 198), M. Roger Romani, ministre chargé des relations avec le Parlement dans le second gouvernement Juppé, a été nommé chargé de mission, le 14-6 (p. 9456). D'autre part, le rôle des collaborateurs du chef de l'État à propos de la dissolution et de la conduite de la campagne électorale a été mis en cause (notamment : « Les vrais pilotes de la campagne sont dans le cockpit de l'Élysée », *Le Monde*, 6-5 ; « Le tiercé perdant de l'Élysée », *ibid.*, 7-6).

QUESTIONS

– *Rupture et continuité*. Suivant le principe conventionnel consacré en 1995 (notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1996, p. 235), les modalités des questions orales relèvent de la décision de la conférence des présidents en accord avec le gouvernement, et elles peuvent donc être modifiées à tout moment. La XI^e législature a maintenu le principe de questions au début des séances des mardis et mercredis après-midi, mais le président Fabius a indiqué, le 24-6 (p. 2883), que la séance du mardi durerait 65 minutes (au lieu de 60 : v. Connaissance de l'Assemblée, *Les Questions à l'Assemblée nationale*, 1997, p. 55). Il a d'autre part innové en prosolvant la lecture d'un texte par les orateurs, recommandation qu'il a réitérée à l'adresse du ministre de l'Intérieur (p. 2887). En revanche, il ne semble pas que la limitation des interventions à 2,30 mn (*ibid.*, p. 28) ait été maintenue, la longueur des questions, et surtout des réponses, ayant excédé le temps du RPR, le 24-6 (p. 2888). Cette première séance

a, en outre, donné lieu à un incident provoqué par M. Noël Mamère (RCV), dont les propos ont entraîné le départ de nombreux députés de l'opposition et le recours de M. Robert Pandraud à l'art. 58, 4 RAN (demande de parole pour un fait personnel en fin de séance), après que le président Fabius eut rappelé que « nous n'avons pas à nous mettre en cause les uns les autres » (p. 2893).

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. Francis Hamon, « Le choix d'un système électoral par voie référendaire », *RFDC*, 1997, p. 33.

– *Référendum de consultation*. Les électeurs de Pavillons-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) se sont prononcés, le 22-6, pour un projet réduisant l'urbanisation de leur ville (*Le Monde*, 26-6).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. D. Kelberg, *La Chanson française et les Pouvoirs publics*, PUAM, 1997 ; J.-Y. Faberon, « La protection juridique de la langue française », *RDP*, 1997, p. 323.

– *Chr.* *RFDC*, 1997, p. 55.

V. *Constitution. Dyarchie*.

RÉSOLUTIONS

– *Bibliographie*. Bernard Rullier, « L'application de l'article 88-4 de la Constitution », *RFDC*, n° 29, p. 131.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1^{er}*. Le Premier ministre a engagé la responsabilité du gouvernement sur sa déclaration de politique générale, le 19-6. Elle a été approuvée par 297 voix contre 252, sur 551 votants et 549 suffrages exprimés (p. 2878). Ont voté pour : 235 socialistes sur 250, y compris Laurent Fabius qui présidait, comme Louis Mermaz en 1981 (15 n'ont pas pris part au vote : les 13 membres du gouvernement ainsi que G. Frèche et F. Hammel), 33 communistes sur 36 (M. Gremetz s'est abstenu et les 2 membres du gouvernement n'ont pas pris part au vote), 29 Radical, Citoyen et Vert sur 33 (les 4 membres du gouvernement n'ont pas pris part au vote). Ont voté contre : 138 RPR sur 140 (F. Marlin et J. Marsaudon), 112 UDF sur 113 (P. Clément, qui a déclaré avoir voulu voter contre), et 2 NI (D. Caillaud et P. de Villiers, tandis que A. Marie-Jeanne s'abstenait et que J.-M. Le Chevallier et A. Thien Ah Koon ne prenaient pas part au vote).

199

SÉANCE

– *Bibliographie*. Connaissance de l'Assemblée, *La Séance publique*, Assemblée nationale, 1997.

SÉNAT

– *Composition*. A la suite des élections législatives, 4 sénateurs ont été élus députés : M^{me} Fraysse-Cazalis (Hauts-de-Seine) (C), MM. Billard (Val-de-Marne) (C), Rouquet (Val-de-Marne) (S) et Leyzour (Côtes-d'Armor) (C),

respectivement dans les 4^e, 11^e, 9^e et 4^e circonscriptions des départements représentés.

L'élection de M. Rouquet ayant fait l'objet d'une contestation, celui-ci ne pourra pas participer aux travaux du Sénat, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel (art. LO 137 du Code électoral). Tandis que les deux premiers étaient remplacés, ayant été élus au Palais du Luxembourg, à la représentation proportionnelle (art. LO 179 et LO 325 du Code électoral), le siège de M. Leyzour est devenu vacant, le département des Côtes-d'Armor relevant du scrutin majoritaire (art. LO 322 du Code électoral).

3 sénateurs ont été nommés membres du gouvernement : M. Richard (Val-d'Oise) (S), ministre de la Défense, M. Masseret (Moselle) (S), secrétaire d'État aux Anciens combattants (décrets du 4-6, p. 9121), et M^{me} Demessine (Nord) (C), secrétaire d'État au Tourisme, laquelle a démissionné le 19-6 (p. 9636).

– *Composition (suite)*. 3 sénateurs, anciens suppléants de ministres, ont démissionné, le 30-6 : MM. Dessaigne (Mayenne) (UC), Vial (Savoie) (RPR) et Robert (Vienne) (UC) (p. 10061).

– *En quête de rôle*. La Haute Assemblée occupe dorénavant une place inédite au sein de la cohabitation. Après avoir rendu une visite de courtoisie au Premier ministre, le 9-6, le président René Monory a déclaré à Europe 1, le 12, à l'ouverture de la législature : « Le Sénat est une institution républicaine [...]. Nous ne ferons pas une obstruction systématique et idiote, nous ne ferons pas non plus une approbation systématique [...]. Le Sénat ne sera pas un instrument de combat systématique, mais

un instrument d'éclairage », pour les Français (*Le Figaro*, 13-6).

– *Lecture d'une déclaration de politique générale du gouvernement*. M^{me} Aubry s'est adressée à la Haute Assemblée, le 19-6 (p. 2029), de manière concomitante au Premier ministre devant les députés. Acte en a été donné (p. 2037).

V. Parlement. Session.

SESSION

– *Continuité de la représentation nationale*. Au cours de la période allant de la dissolution de l'Assemblée nationale, le 21-4, à l'ouverture de la XI^e législature, le 12-6, le Sénat a continué à exercer sa fonction de contrôle (cette *Chronique*, n^o 82, p. 201). D'une manière plus soutenue que par le passé, les commissions permanentes ont siégé à 21 reprises (dont 7 pour celles des finances), la mission commune sur l'entrée dans la société de l'information 1 fois, et les groupes de travail 5 fois : soit au total 27 réunions d'une durée de 49 heures et 5 minutes. Il a été procédé à 26 auditions dont celles de 2 ministres (MM. Godfrain et Vasseur) et 16 rapports ont été adoptés (*BIRS*, 666, p. 187).

– *Fin de session*. Conformément à l'art. 12 al. 3 C, l'Assemblée s'est réunie le deuxième jeudi suivant son élection, soit le 12-6 ; cette réunion intervenant alors que la session était en cours et que la durée minimale de 15 jours se trouvait comprise dans la période restant à couvrir avant la fin de la session, la clôture a été constatée le 1^{er}-7, à la différence de ce qui s'était passé en 1988, où la session avait été prolongée jusqu'au 7 pour res-

pecter la règle des 15 jours (cette *Chronique*, n° 48, p. 190). Au total, la nouvelle Assemblée n'a tenu que cinq séances depuis sa réunion, dont une exceptionnellement le vendredi 13, et elle a interrompu ses travaux le mercredi 25 (p. 2912).

V. Sénat.

SONDAGES

– *La loi contestée*. Plusieurs journaux ayant publié les résultats d'enquêtes d'opinion concernant les intentions de vote aux élections législatives, en dépit

de l'interdiction légale, durant la semaine précédant le scrutin, la commission des sondages a demandé au ministère de la Justice d'engager des poursuites contre les contrevenants à la loi 77-808 du 19-7-1977 (*Le Monde*, 25/26-5). L'application de l'interdiction se révèle de plus en plus malaisée, compte tenu du fait qu'elle ne peut concerner les journaux étrangers en vente en France, que la chaîne de télévision CNN est accessible et que le réseau Internet échappe lui aussi à la censure nationale (v. à ce sujet *France-Soir* du 31-5).

V. Élections.

SUMMARIES

JACK HAYWARD

The Uses of Prime Ministers

One-man rule may be the oldest form of government but the reaction against absolute monarchy has led to attempts at collective leadership that frequently revert to hyperpersonalised power. The debate over prime ministerial versus Cabinet government has been supplemented by discussion of ministerial and bureaucratic shares in core executive decisions. Cross-national comparison of the role of the Prime Minister has constitutional, public opinion, electoral and majoritarian/coalition dimensions. The career characteristics of Prime Ministers are contrasted notably in terms of their social origins, previous offices held and length of tenure of the premiership. The staff resources on which Prime Ministers can draw directly are compared and the relative attractions of semi-presidential and semi-parliamentary regimes in Central and Eastern Europe are evaluated.

203

HUGUES PORTELLI

A Tentative Typology of Prime Ministers

The fifteen Prime Ministers who have occupied Matignon since 1959 form a homogeneous group from the point of view of their sociological origin (with a predominance of higher civil servants), as well as their party affiliation and their parliamentary and ministerial careers. The distinction between dominant Prime Ministers – in time of “cohabitation” – and dominated Prime Ministers – in time of majority presidential power – tends to obscure a more subtle reality in which the President’s ability to impose his political leadership and the influence of political circumstances draw a much more diverse picture.

PIERRE AVRIL

Governmental Leadership

The administrative and political structures of the executive locate the operational command of the state apparatus at Matignon and give the Prime Minister the means to exercise his mission according to article 21 C of the Constitution. However, the leadership of the government is submitted to the interference of the Presidency. The head of government is faced with a dilemma that has historically been solved only by the transiency of his function.

MICHEL MOPIN

Parliamentary Leadership

204

As opposed to the Presidents of the Councils of the Third and Fourth Republics who were harassed by the sovereign Parliament and forced to attend practically all its sessions, since 1959 the Prime Minister has dominated the legislatures rather than being dominated by them, and he seldom attends their meetings. His control, which is exercised through intermediary mechanisms, persons and traditions, tends to reduce the MPs and senators to subjects and despite some attempts at redressing the balance, “legislative power” is a fiction.

RAPHAËLLE BACQUÉ

Beyond Matignon

Coming after Alain Juppé who accumulated political functions (Prime Minister, Mayor of Bordeaux, President of the RPR), Lionel Jospin has reintroduced a more exclusive vision of the prime ministerial function. However, most of the Prime Ministers of the Fifth Republic have never been satisfied with their function at the head of the government. Beyond Matignon, they have continued to control their party, to manage their city, to keep up with their networks. They have done so at once to reinforce their political basis as head of government and to prepare for their political reconversion after they would leave Matignon.

GUY CARCASSONNE

The Prime Minister and the So-Called Reserved Domain

Since it has no constitutional existence, the so-called reserved domain can be defined by the fact that the Prime Minister is more or less excluded from it by the President. But the reality is more subtle. Either by necessity or disposition, the Prime Minister is discretely, but substantially, present and active in the sectors that are supposedly reserved to the President.

PATRICK SUET

The Prime Minister as an Economic and Social Actor

The Prime Minister is a major actor in the economic and social fields. His role varies according to the periods and the issues at stake, in particular as far as his relationship with the President and the ministers is concerned. Concretely, his main function is one of proposition and arbitration. The task of preparing and implementing policies is that of the ministers. To the public he appears as a recourse and, under the authority of the President, he is seen as the guardian of social peace and prosperity. He plays a major role in solving conflicts and stimulating the dialogue between social groups.

205

JEAN-LUC PARODI

The Prime Minister under the Fifth Republic : A Popularity under Control

The popularity of the Prime Minister under the Fifth Republic is closely linked to and determined by that of the President. Yet it also depends on the types of Prime Minister, whether designated by popular suffrage or chosen by the President. The Prime Minister of the periods of "cohabitation" represents a third type that is free of this kind of dependency.

GEORGES VEDEL

Variations and Cohabitations

According to the 1958 Constitution, cohabitation is not a problem. For different reasons it was, at the start, identified with the new regime. It

became a problem with the establishment, by General de Gaulle, of a majority presidential regime that was consolidated by his successors. Nevertheless, this problem was dodged twice thanks to the short duration of two cohabitations that were essentially waiting periods before a presidential election. The lessons to be drawn from these two “pseudo-cohabitations” are useless. It is difficult to believe that in the coming five years there will not be a major crisis which, according to its outcome, will bring about either a restauration of the majority presidential regime or a pure parliamentary regime. Those who, like the author, fear that such a parliamentary regime would simply mind going back to the Fourth Republic must wish that the restauration of the majority presidential regime – wether by the left or the right is not important – will be accompanied by a correction of its flaws. First among those is the risk of a cohabitation. First among the remedies is a five-years term that would limit or even suppress them.

CHRONICLES

Political chronicle

JÉRÔME JAFFRÉ

The May 1997 General Election : The Illusions of a Ballot

MARIE-JOSÉ GAROT

**Elector, Soldier, Citizen : The Political Rights
of Aliens in the United States**

Foreign Chronicle : Letter from the United Kingdom

JACQUES LERUEZ

**The End of the Conservative Rule :
The General Election of May 1st, 1997**

PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT

Foreign Notes (May 1st-June 30, 1997)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle (May 1st-June 30, 1997)

© « POUVOIRS », NOVEMBRE 1997.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-032526-8

CPPAP 59-303

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : NOVEMBRE 1997. N° 32526 (97).