JEAN-CLAUDE COLLIARD

LA SINGULARITÉ FRANÇAISE

MAIS Y A-T-IL UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE ? Si l'on en juge par la dernière attribution du pouvoir, aucunement : une majorité, que l'on commence à appeler plurielle, remporte les élections des 25 mai et 1er juin 1997 et, dès le lendemain matin, avec une automaticité toute britannique, le président de la République nomme le chef de file de cette majorité, désigné par elle-même, aux fonctions de Premier ministre. Jacques Chirac agit ainsi exactement comme Élisabeth II un mois plus tôt, accueillant la démission de celui qui a perdu, endossant la nomination de celui qui a gagné, sans aucune prétention de jeu ou d'influence, ni sur le périmètre de la coalition gouvernementale ni sur le nom de son « leader », appelé de par cette situation même à former le cabinet de son choix.

Triomphe donc de la décision majoritaire, de la désignation du principal gouvernant par le peuple lui-même, grâce à l'entremise de quelques centaines de députés investis, le temps d'une soirée de printemps, d'une fonction implicite de grand électeur avec mandat impératif... Mais, dans le même mouvement, répudiation d'une autre décision majoritaire, *a priori* valable pour sept ans, qui faisait du vainqueur de l'élection présidentielle de mai 1995 le principal détenteur du pouvoir exécutif... Deux ans après, c'est un autre qui dirige. Et le cas de 1997 est d'autant plus frappant, le fait n'a pas été assez souligné, que pour la première fois c'est le vaincu de l'élection présidentielle immédiatement précédente qui est appelé à gouverner, voilà qui relativise quelque peu la définition de l'élection présidentielle comme « attributive du pouvoir », pour reprendre une expression chère à Olivier Duhamel.

Même si ses traits sont plus accentués en 1997, la cohabitation a

un air de déjà-vu : ses mécanismes ont été analysés[1] et le fait que la place et les pouvoirs du président soient fondamentalement différents dans les deux grandes combinaisons produites par la Ve République a été largement souligné[2]. La même constitution accueille deux systèmes politiques différents tenant à l'articulation de la ou plutôt des majorités... car nous sommes tellement heureux d'avoir découvert depuis 1962 ce concept éminemment « moderne » qu'avec le zèle des néophytes, et au mépris de l'arithmétique la plus élémentaire, nous en acceptons deux expressions. C'est qu'en fait la majorité n'est pas pour nous le mode de dévolution du pouvoir, mais l'instrument de son exercice, que par ailleurs elle n'étend pas ses effets à l'ensemble des mécanismes de décision politique, ce qui, au total, autorise la dualité que l'on vient d'évoquer. La majorité comme notion instrumentalisée,
48 incomplète et duale, c'est là sans doute que se situe l'exception française.

Une Notion Instrumentalisée

Si l'on regarde les mécanismes de désignation des principaux pays de pure logique majoritaire, les choses sont claires : pour accéder au pouvoir, il faut, l'une après l'autre, franchir deux étapes : devenir le leader de son parti, puis faire en sorte que celui-ci remporte la majorité aux élections. En France, même si cet automatisme tend à s'installer en période de cohabitation, l'affaire est plus complexe, la majorité apparaissant comme un sous-produit de l'élection présidentielle, sans capacité décisionnelle.

Sous-produit de l'élection présidentielle

Après trois expériences de cohabitation, il faut bien constater que le terme de majorité peut recouvrir deux réalités différentes, voire antagonistes : mais, que ce soit la majorité du président ou celle qui lui est opposée, toutes deux trouvent leur origine dans l'élection présidentielle la plus récente.

Pour ce qui est de la majorité présidentielle, c'est une évidence : la notion se concrétise au cours de cette élection, en deux étapes succes-

1. Notamment par Marie-Anne Cohendet, *La Cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, 343 p.

2. Par exemple dans notre article « Que peut le président ? », in *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp. 15-29.

sives. Dès le premier tour, le noyau dur qu'est le parti du président, construit par le candidat pour lui servir de vecteur[3], s'élargit en un premier cercle où rentrent quelques alliés privilégiés dont la fonction essentielle est de faire la preuve d'une volonté de rassemblement ou, plus prosaïquement, de dépasser un éventuel concurrent émanant du même secteur de l'opinion : ainsi le CDP de Jacques Duhamel auprès de Georges Pompidou en 1969 ou les réformateurs aux côtés de Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Au second tour place est faite, naturellement, aux forces ayant soutenu l'autre candidat du même camp, ainsi, et mis à part l'exception de 1969, le cas de 1974 et, plus encore, ceux de 1981 et 1988 où le phénomène touche à l'identique les deux coalitions pour transformer le quadrille bipolaire, selon l'heureuse expression de Maurice Duverger, en simple pas de deux.

C'est ce périmètre du second tour qui va déterminer ce qui s'appellera, pour le camp gagnant, majorité présidentielle ; bien entendu, ceux qui ont participé à la victoire ont droit à des rétributions, en termes de responsabilités ministérielles, et la majorité présidentielle devient majorité gouvernementale ; tout naturellement aussi, les ministres amènent avec eux leurs partis et leurs élus et ainsi se construit une majorité parlementaire. Il y a donc ce que l'on pourrait appeler une transitivité majoritaire, présidentielle-gouvernementale-parlementaire, qui amène une notion *a priori* momentanée à se décliner de façon permanente.

L'autre majorité, celle qui peut se construire autour du Premier ministre de cohabitation, trouve de façon symétrique son origine première dans le même événement, l'élection présidentielle immédiatement précédente : le camp vaincu reste rassemblé et, à l'exception de 1969 et de 1981 où M. Giscard d'Estaing, battu bien que sortant, se trouve disqualifié, le reste autour de son champion qui, même défait, est suffisamment auréolé de sa « belle campagne » pour demeurer le recours – ainsi François Mitterrand en 1974, Jacques Chirac en 1988 ou Lionel Jospin en 1995. Et les frontières n'évoluent pas, les tentatives d'ouverture, d'ailleurs rares, n'ayant jamais abouti : la seule un peu consistante voit rentrer en 1988 dans le gouvernement de Michel Rocard quelques personnalités centristes qui n'entraînent, à peu

3. Voir notre contribution « Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales », in *La France présidentielle*, Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne, éd., Presses de Sciences-Po, 1995, pp. 67-93.

d'exceptions près, ni militants ni parlementaires, si ce n'est leur suppléant !

En fait l'élection présidentielle ne désigne pas que le président de la République, elle désigne aussi le chef de l'opposition, d'autant que les exemples successifs de François Mitterrand et de Jacques Chirac montrent que l'on peut perdre deux élections pour gagner la troisième. Et le présidentialisme de nos institutions touche aussi l'opposition : le candidat battu trouvera suffisamment de ressources pour conserver le contrôle de son parti, juguler les rébellions (Michel Rocard au congrès de Metz en 1979, les « rénovateurs » du RPR, Séguin, Noir, Carignon en 1989) et distancer, de peu il est vrai, le lieutenant dissident qu'est Edouard Balladur en 1995. Il reste ainsi maître de sa revanche, qui peut d'ailleurs être partiellement anticipée par une victoire préalable
50 aux élections législatives forcément contenues dans le temps du mandat présidentiel qui vient d'être attribué à son détriment. Car il est admis depuis 1986 que la perte des élections parlementaires amène le président à se soumettre et non à se démettre et à composer avec une majorité nouvelle que le bonheur annoncé rend plus obéissante encore, mais à son propre maître.

Sans capacité décisionnelle

C'est un autre trait qui caractérise, me semble-t-il, notre conception de la majorité : que ce soit l'une ou l'autre, du fait des conditions de sa constitution, elle n'a pas de capacité de décision, notamment pour ce qui est de choisir son leader. Nous sommes là loin des conceptions britanniques où la majorité, le parti majoritaire, décide : ainsi le Parti conservateur, en 1990, se sépare de Margaret Thatcher qui l'avait pourtant conduit trois fois à la victoire (une succession brusquée semblable vient de se produire, en décembre 1997, en Nouvelle-Zélande). Loin aussi de cette pratique à peu près générale qui voit le leader défait démissionner de la direction de son parti. C'est que, cause ou conséquence de la faible reconnaissance institutionnelle des partis dans notre système politique, la direction de la majorité n'est pas le fait de celle-ci.

En période de concordance, le phénomène est évident : le véritable chef de la majorité, c'est bien entendu le président de la République[4]. Mais comme, tradition républicaine oblige, il ne peut être en même temps chef de parti, il lui est de fait reconnu la possibilité de désigner

4. Voir notamment Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 93-113.

celui-ci, du moins pour ce qui est de son propre parti, noyau dur de sa majorité. Cette capacité s'est à vrai dire exercée de façon différente : pendant la période de Gaulle-Pompidou, la règle est de choisir un compagnon fidèle mais sans capacité d'autonomisation politique, chargé en réalité d'administrer le parti, sous la tutelle du Premier ministre, chef, lui, de toute la majorité par délégation du président. Les choses changent sous le septennat de M. Giscard d'Estaing, qui se trouve dans la situation unique, génératrice de la crise de 1976, où son parti n'est que le second de la majorité parlementaire. S'il peut en désigner le chef (M. Poniatowski), l'affaire est plus complexe avec le mouvement gaulliste : le président « laisse » Jacques Chirac devenir secrétaire général de l'UDR en décembre 1974 avant de découvrir que cette innovation, le Premier ministre dirigeant officiel du principal parti de la majorité, n'est pas de nature à conforter son propre pouvoir. M. Chirac reprendra d'ailleurs ce schéma en décidant que c'est à son premier ministre, Alain Juppé, de prendre effectivement la présidence du RPR, ce qui sera fait le 15 octobre 1995.

La pratique à gauche est différente car on y cultive, curieusement, l'idée que les fonctions de membre du gouvernement et celles de dirigeant de parti doivent être séparées : il n'en demeure pas moins que c'est le successeur que François Mitterrand s'est choisi au Parti socialiste, Lionel Jospin, qui en reste le Premier secrétaire pendant tout le premier septennat. Il n'en va pas de même pour le second puisque, même brillamment réélu, le président de la République n'arrive pas à imposer à la tête de son parti celui qu'il avait choisi, Laurent Fabius, et semble s'en accommoder, alors qu'il s'agit là de la perte d'une ressource politique importante. Il soutiendra d'ailleurs la tentative de reconquête de son candidat, qui aboutira en janvier 1992 avant que les épreuves électorales de 1993 et 1994 n'entraînent une succession de Premiers secrétaires, mais, cohabitation et lassitude aidant, il se veut alors plus distancié.

En période de cohabitation, justement, celles qui se font avec un président de gauche montrent, pour ce qui était la majorité présidentielle, les deux situations contrastées que l'on vient de dire : attention portée à l'instrument de la reconquête dans le premier cas, mais, puisque ce n'est pas l'objectif de la seconde période, repli sur une philosophie de sélection darwinienne... Avec sans doute moins de philosophie, parce que, évidemment, pour lui l'objectif de reconquête demeure, c'est la situation délicate que va connaître Jacques Chirac après mars 1997 : on sait qu'il aurait souhaité qu'Alain Juppé demeurât

à la tête du RPR mais, plus *nolens* que *volens*, il doit accepter que Philippe Séguin en prenne la direction. Il est vrai qu'il l'avait en quelque sorte préqualifié en l'intronisant, par une étrange manœuvre, Premier ministre de substitution dans la dernière semaine de la campagne électorale... Reste à savoir au profit de qui sera reconstruit l'instrument, même si pour l'heure les déclarations sont toutes de bénévolence.

Quant à l'autre majorité, celle qui, parlementaire, vient de sortir des urnes, sa situation est beaucoup plus simple : parce qu'il l'a menée à la victoire, son leader est indiscutable, au sein de la coalition comme au sein de son propre parti. La question qui se pose à lui est de savoir comment articuler les fonctions détenues, celles de chef de parti et celles, qui s'offrent, de Premier ministre.

52 On hésitera à proposer une loi générale puisque les trois réponses ont été différentes : en 1986, Jacques Chirac cumule la direction du gouvernement et celle du parti ; en 1993, il confie la première à M. Balladur pour conserver précieusement la seconde ; en 1997 enfin, Lionel Jospin renoue en quelque sorte avec la figure inaugurée par François Mitterrand en 1981 en confiant le parti à celui qu'il choisit comme Premier secrétaire, délégué d'abord puis en titre, François Hollande.

Même si, dans beaucoup des cas qui viennent d'être rappelés, les instances dirigeantes ou les militants sont invités, comme il se doit, à voter (ainsi le congrès de Brest en novembre 1997), c'est donc en règle générale le titulaire d'une proposition institutionnelle qui choisit le dirigeant du principal parti de sa majorité, épine dorsale de celle-ci. La majorité n'est pas une mécanique de décision, elle est un instrument de domination, mais un instrument à portée partielle.

UNE NOTION INCOMPLÈTE

Cette majorité, constituée comme on vient de le dire, va avoir un effet majeur dans le fonctionnement des institutions en assurant au gouvernement une sécurité à peu près totale dans ses relations avec le Parlement : elle le mettra à l'abri du vote d'une motion de censure, lui permettra de faire voter, au prix de concessions minimes, les lois et les budgets qu'il présente. Et pourtant, elle apparaît dans notre système comme faiblement institutionnalisée et par ailleurs concurrencée dans sa logique par l'existence d'autres niveaux d'expression électorale.

Faiblement institutionnalisée

A partir du moment où cette majorité connaît une incarnation permanente, au moins pour la durée de la législature, on pourrait s'attendre à ce qu'elle se matérialise dans une structure, dotée à tout le moins d'une fonction de coordination. Or, dans le système de la Ve République, ceci n'apparaît pas, cette notion existentielle ne se trouvant reconnue par les textes qu'en matière de propagande électorale.

Une notion existentielle, on veut dire par là que la seule constatation de son existence suffit et qu'il n'est pas nécessaire de se poser la question de son essence et de son rôle, c'est ainsi qu'apparaît la majorité de nos institutions. Certes, dans d'autres pays qui pratiquent le parlementarisme majoritaire, il n'est pas obligatoire de rencontrer une structure de coordination des groupes coalisés, encore que la formule puisse exister, mais il semble bien que le cabinet qui rassemble les dirigeants du ou des partis concernés joue ce rôle : on y discute, on y compromet, on y décide. Il est vrai que le vote au sein du cabinet comme mécanisme de décision est devenu plutôt rare, il n'y a plus guère comme exemple que le gouvernement israélien, mais la pratique semble plus collective que la nôtre. On a bien aperçu parfois des formules de coordination extragouvernementale entre partis de la majorité, à l'instar de ce qui avait pu exister sous la IIIe République avec la célèbre « délégation des gauches », mais les exemples sont rares et peu convaincants : ainsi la création, le 2 octobre 1969, d'une « délégation permanente de la majorité », composée de représentants des trois groupes UDR, RI et PDM et chargée d'harmoniser leurs rapports. Mais l'idée fit long feu et si, de temps à autre, elle est évoquée à nouveau, on ne trouve pas d'exemple où une structuration réelle ait suivi [5].

En fait, la fonction de coordination est assurée par le seul Premier ministre, considéré par convention comme le chef de toute la majorité, à charge pour lui d'articuler les intérêts propres de son parti et ceux de ses alliés. Une évolution semble apparaître avec la pratique adoptée par Lionel Jospin de réunir tous ses ministres dans des séminaires à la périodicité régulière. Une volonté de concertation se manifeste ainsi, qui jusque-là était plus mesurée. Car, finalement, il n'y a pas de définition structurelle de la majorité : ce sont les groupes qui soutiennent

5. Voir en particulier Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la Ve République », *RDP*, 1993-1994, pp. 949-1015.

le gouvernement depuis sa formation, de façon explicite lorsque celui-ci s'est présenté devant l'Assemblée selon la procédure de l'article 49-1, de façon implicite s'il ne l'a pas fait, le vrai ciment étant, comme on l'a dit, l'élection présidentielle antérieure. Il est frappant par exemple que la notion n'apparaisse pas dans le règlement de l'Assemblée nationale : dans l'index de celui-ci, l'entrée « majorité » renvoie... aux majorités nécessaires pour tel ou tel vote.

C'*est seulement en matière de propagande électorale* que la majorité, en tant qu'entité, est reconnue comme telle, à partir de l'article 5 de la loi du 29 décembre 1966, devenu le bien connu article L167-1 du Code électoral. Le texte prévoit que, pour la campagne des élections législatives, le temps de parole réservé sur les antennes du service public de radio-télévision est « divisé en deux séries égales, l'une étant
54 affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas », le partage interne étant fait par les présidents des groupes ou, à défaut, par le bureau de l'Assemblée nationale à eux élargi.

Cette règle est d'application moins simple qu'il n'y paraît et a été l'occasion de nombreuses difficultés : ainsi, en 1986 ou 1993, où situer le PC qui n'était pas représenté au gouvernement et avait parfois voté une motion de censure (comme le 27 mai 1992) ?... Ce sera malgré tout dans la majorité, l'imprécision du couple majorité-opposition amenant à lui substituer de fait un couple gauche-droite qui repose plus sur le bon sens que sur un critère précis, en l'espèce difficile à dégager.

Remarquons d'ailleurs que ce partage entre majorité et opposition, ou prétendu tel, ne se rencontre que pour les seules élections législatives : chaque consultation nationale a son propre mode de répartition des temps de parole, ce qui peut se comprendre pour l'élection présidentielle (égalité entre tous les candidats), mais beaucoup moins pour les autres élections : ainsi, pour les élections européennes, la loi du 7 juillet 1977 prévoit une égalité différenciée entre, d'une part, les listes rattachées à un groupe parlementaire et, d'autre part, celles qui ne le sont pas ; pour le référendum, il n'y a pas, curieusement, de règle générale et c'est le gouvernement, plus curieusement encore, qui décrète les principes, la proportionnelle calculée d'après le nombre des membres des groupes de l'Assemblée nationale ayant été le critère principal lors des deux dernières consultations (décrets des 5 octobre 1988 et 6 août 1992). On le voit, dans ce désordre le principe de majorité disparaît et cela se manifeste dès que l'on sort du cadre des élections proprement nationales.

Fortement concurrencée

La plupart des pays ont ce que l'on pourrait appeler une logique électorale uniforme : attachés à un principe majoritaire (les pays anglo-saxons) ou à un principe proportionnel (la quasi-totalité des autres, mis à part l'Italie qui expérimente le charme des scrutins mixtes), ils organisent toutes leurs consultations selon la même logique. En France, un double système électoral tend à faire apparaître un double système des partis.

Un double système électoral caractérise depuis les années 1980 notre vie politique : aux scrutins majoritaires classiques pour les élections présidentielles, législatives et cantonales se sont ajoutées deux consultations à la proportionnelle, les élections européennes et les élections régionales, sans compter la proportionnalisation partielle des municipales par la loi, d'ailleurs excellente, du 19 novembre 1982 (ainsi que celle des élections sénatoriales, mais de faible influence en raison du vote indirect).

C'est dire que la contrainte majoritaire, qui reste évidemment très forte pour les élections principales, se trouve périodiquement concurrencée par des consultations organisées selon une tout autre logique, dessinant ainsi ce que Jean-Luc Parodi appelle joliment un « accordéon électoral[6] ». De plus, des dates de départ différentes, des mandats de longueur inégale, bref un ensemble complexe de variables, organisent un calendrier incertain, alors qu'une élection *a priori* secondaire peut avoir une influence forte sur une échéance décisive ultérieure : qu'on pense par exemple aux retombées de l'échec de la liste Rocard aux élections européennes de 1994 sur la préparation de l'élection présidentielle de 1995.

Et ce d'autant plus que ces élections, parce que volontiers présentées comme non décisives, sont non seulement a-majoritaires mais antimajoritaires : l'électorat se disperse facilement sur des listes d'autant plus nombreuses qu'une proportionnelle à faible seuil (5 %) permet à la plupart d'entre elles d'espérer. Elles furent ainsi vingt aux élections européennes de 1994, où les quatre partis à vocation gouvernementale ne recueillirent que 46,8 % des suffrages exprimés (en raison principalement des résultats de MM. Tapie et de Villiers) contre

6. Jean-Luc Parodi, « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *RFSP*, juin-août 1997, pp. 292-311.

66 % aux élections législatives antérieures et 71 % aux élections présidentielles ultérieures (en considérant M. Balladur comme le candidat de l'UDF, ce qui est bien la réalité). Le système de partis s'en trouve sérieusement affecté.

Un double système de partis tend de ce fait à s'organiser. On sait depuis Maurice Duverger la relation forte entre mode de scrutin et système de partis, le premier agissant « comme un frein ou un accélérateur » sur le second[7]. La présence simultanée de deux logiques amène à conduire en usant en même temps du frein et de l'accélérateur, ce qui, pour poursuivre la métaphore, peut expliquer les embardées du système.

La contrainte majoritaire conduit, on le sait, aux regroupements : les petits partis disparaissent ou s'intègrent dans les grands, au minimum dans les coalitions, pour survivre. Mais si, parallèlement, d'autres élections moins contraignantes offrent des possibilités de rétribution, la volonté d'autonomie peut persister, d'autant que ces dernières ne sont pas négligeables : mandats de députés européens, 37 sur 87 soit 42 % sont attribués en dehors des grands partis en 1994 ; de conseillers régionaux, plus de 650 sur les 1716 des régions métropolitaines soit 38,5 % en dehors de ces mêmes partis en 1992[8]. Si l'on ajoute à cela la possibilité d'arbitrer entre des majorités incertaines dans de nombreuses régions et, sur le critère des élections législatives il est vrai, un financement public sans seuil minimal, on voit qu'il y a quelques bonnes raisons pour persévérer.

Et donc au total, autant les élections principales dessinent un système de partis principal, le quadrille bipolaire, autant ces autres élections maintiennent sur ses marches un système de partis secondaires dont le Front national et les écologistes sont les principales figures. Cela nuit sérieusement à la lisibilité de l'ensemble : frustration des « petits » partis admis dans l'enceinte européenne mais pas dans l'hémicycle national (sauf à intégrer par un accord de premier tour une coalition comme les Verts et le MDC en 1997), dans la gestion régionale mais pas départementale, perplexité des électeurs devant une offre de ce fait diversifiée, etc.

7. L'image est soulignée dans les éditions les plus récentes des *Partis politiques*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points politique », 1976, p. 292.

8. Calculs personnels d'après la brochure du *Monde*, « La France dans ses régions », 1992, 144 p.

Certes, il n'est pas possible de tout uniformiser, la contrainte majoritaire reste inévitable pour l'élection présidentielle comme très probablement, harmonie communautaire oblige, la contrainte proportionnelle pour les élections européennes, mais on pourrait rapprocher davantage, en corrigeant par exemple le mode de scrutin régional, ce qui a été envisagé puis abandonné. Car il est certain que cette concurrence des principes électoraux mine une notion de majorité, par ailleurs affectée par la multiplication des situations de cohabitation et la dualité qu'elle souligne.

UNE NOTION DUALE

Élection présidentielle et élections législatives illustrent toutes, on l'a dit en commençant, un mécanisme de décision majoritaire. Mais si l'on a considéré pendant longtemps que la contradiction était improbable, ce qui se vérifiera pendant vingt ans, puis qu'elle était accidentelle et provisoire, on commence à pressentir que l'originalité même du modèle de la V^e^ République, soit la coexistence de ces deux fameuses élections attributives, peut constituer une difficulté permanente, ce qui amène à suggérer une réconciliation, à notre sens impossible, sauf à changer fondamentalement le régime.

Deux élections attributives

Que l'originalité de nos institutions se trouve dans cette addition, c'est une évidence ; en théorie on résout maintenant assez facilement l'éventuelle contradiction en considérant, expériences à l'appui, que c'est l'expression la plus récente de la souveraineté qui l'emporte et donne capacité à gouverner ; c'est peut-être un peu plus compliqué.

La supériorité de l'élection la plus récente est illustrée par les trois exemples de 1986, 1993 et 1997. Dans les trois cas, le président de la République a pris acte et a laissé la majorité nouvelle gouverner et, en réalité, gouverner complètement. Une constitution *bis* pour période de cohabitation s'est ainsi imposée qui, plus proche du texte originel, ramène dans les faits à une pratique purement parlementaire. Un chef de l'État replié sur un rôle symbolique se trouve obligé d'accepter la mise en œuvre d'options parfois diamétralement opposées à celles sur lesquelles il s'est fait élire, ainsi François Mitterrand élu en 1981 sur un programme de nationalisations et contraint à signer une loi de privatisation après 1986.

Bien entendu, tout président de cohabitation se doit d'affirmer le

rôle éminent qui est le sien et qui ne se trouve « en rien affecté par les élections législatives », selon la formule rituellement utilisée. Mais, en réalité, le président est beaucoup plus contraint qu'il ne veut le dire et la logique majoritaire joue à son détriment : on a déjà noté l'automaticité qui s'impose à lui pour ce qui est de la désignation du gouvernement, on ajoutera la même automaticité pour ce qui est de la signature formelle des actes émanant de la nouvelle majorité. Bien sûr, il ne peut refuser de promulguer la loi, la Constitution lui en fait obligation ; mais il est frappant de constater que la possibilité de demander la deuxième délibération de l'article 10-2 n'a pas été utilisée (ou pas encore...) comme non plus le droit de saisir le Conseil constitutionnel, sans doute parce que ce repli sur le juridique serait une manière de souligner l'enfermement politique. De même, sauf à
58 retarder de quelques semaines en matière de nominations, le président a considéré qu'il était de son devoir de signer les décrets et, au total, les seuls actes sur lesquels il ait préservé une autonomie de décision sont les ordonnances, son refus ayant finalement été acté en 1986.

En définitive, tout cela tend à prouver que l'élection parlementaire est plus déterminante, non seulement parce que ultérieure mais aussi parce qu'elle donne en réalité plus de pouvoirs en permettant au gouvernement de reprendre ceux « confisqués » par le président ; la démonstration n'a pas été faite, mais on voit mal comment un président plus récemment élu mais gardant une majorité hostile pourrait gouverner. Évidemment, l'hypothèse est improbable car il reste, et c'est essentiel, un enchaînement différent d'une élection à l'autre.

L'une commande l'autre et l'inverse n'est pas vrai, tel est sans doute l'élément qui continue à nous séparer d'une pratique totalement parlementaire. Patrick Auvret a raison de souligner[9] que les cohabitations successives, et la dernière plus que les autres, constituent une « revanche du régime parlementaire » et que l'article 49 est plus important que l'article 6, ce qui est une autre manière de dire que l'élection parlementaire l'emporte sur l'élection présidentielle, mais on ne le suivra pas jusqu'au bout lorsqu'il soutient que « l'élection du président de la République est un leurre », car c'est oublier qu'elle lui donne l'arme considérable de la dissolution. L'exercice malencontreux de

9. Patrick Auvret, « La revanche du régime parlementaire », *RDP*, septembre-octobre 1997, pp. 1231-1236.

1997 ne doit pas faire négliger l'importance du seul des réels « pouvoirs propres » du président qui soit inconditionné. Car il permet de faire fonctionner la transitivité que l'on évoquait plus haut et de faire procéder une majorité de l'autre. François Mitterrand l'avait bien compris qui dissout immédiatement en 1981 et 1988 pour trouver la majorité nécessaire à la mise en œuvre de sa politique[10]. En revanche, les présidents qui, dans la période récente, n'ont pas utilisé cette faculté se sont trouvés en difficulté : M. Giscard d'Estaing, qui s'apercevra vite que la majorité est plus celle du Premier ministre que la sienne propre, d'où le conflit de 1976, ou M. Chirac, premier à perdre une dissolution qui aurait sans doute été gagnée dans la foulée de l'élection présidentielle. Autrement dit, l'élection du président peut et même doit être confirmée pour assurer une détention complète du pouvoir ; si l'élection parlementaire n'a pas à être confirmée, elle ne permet pas de déboucher sur l'autre élection, sauf à organiser une cohabitation de combat, cette accélération conflictuelle n'étant plus évoquée depuis 1986, l'idée étant au contraire admise qu'à l'inverse du héros de western, ici « le premier qui tire est mort ».

Reste donc cette dualité qui nous paraît consubstantielle au régime.

L'impossible réconciliation

Niée pendant longtemps, la difficulté structurelle tenant à l'existence de ces deux élections attributives, de ces deux majorités possibles, est aujourd'hui soulignée ; d'habiles médecins proposent donc des remèdes qui, quelle que soit leur forme, aboutissent au même effet : placer l'élection parlementaire plus encore sous la dépendance de l'élection présidentielle.

Régime présidentiel ou quinquennat du président sont les deux solutions aujourd'hui volontiers envisagées. La première consiste à abandonner très ouvertement l'originalité institutionnelle de la V^e^ République pour retrouver l'allégeance à un modèle bien classique mais qui, en dehors de l'exemple – important, il est vrai – des États-Unis, n'a pas convaincu. Cela suppose une mutation d'ampleur considérable : abandonner deux mécanismes aussi essentiels que la mise en

10. Qu'il me soit permis de saisir l'occasion de tordre le cou à une légende qui veut que j'aie plaidé auprès de lui contre cette solution en 1981... J'avais simplement relevé la difficulté de calendrier résultant d'une contradiction entre les textes, difficulté résolue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 juin 1981 *Delmas*.

cause de la responsabilité gouvernementale et la dissolution, et accessoirement, si l'on peut dire, organiser la simultanéité totale des deux mandats présidentiel et parlementaire, sans parler de l'institution d'une vice-présidence pour éviter qu'un accident ne brise cette simultanéité.

Pour éviter une révision constitutionnelle de cette importance, nombreux sont ceux qui avancent, benoîtement si l'on ose dire, la solution plus modérée du quinquennat, au premier rang desquels une voix aussi autorisée que celle du doyen Vedel[11]. Qu'il me permette de soutenir que cela aboutit, sans le dire, au même résultat : le quinquennat ne vaut que par la simultanéité qu'il introduit ; il est donc impératif de la conserver et, pour cela, il faut « quelques gadgets appropriés », selon sa propre expression dans son premier article cité. Si on les
60 recherche, on trouvera au premier rang la vice-présidence, par ailleurs d'organisation politiquement compliquée, à gauche comme à droite. Et il faut également renoncer, au moins en fait, à la censure et à la dissolution, d'ailleurs inutiles si la simultanéité a produit l'effet attendu d'identité, sans quoi elle n'a servi à rien, y renoncer donc, sauf à imaginer que la fin d'un pouvoir entraîne automatiquement la fin de l'autre, selon un schéma du type israélien par exemple[12]. Ce n'est pas rien... et ce que l'on vient de décrire définit en fait le régime présidentiel, même si subsistent formellement quelques procédures qui lui sont étrangères mais qui deviennent impossibles à utiliser sans ruiner l'économie même du projet.

Et dans l'un et l'autre cas, on le voit bien, la solution de la contradiction consiste à faire plus encore qu'aujourd'hui de l'élection législative un sous-produit de l'élection présidentielle, considérée elle, sans doute à juste titre, comme intangible.

Le renforcement présidentiel est donc la réponse paradoxale à la vraie question posée, celle d'un rééquilibrage des pouvoirs dont la pratique présidentialiste de la plus grande partie de la V^e^ République avait paru faire une nécessité première. Sur les 39 ans écoulés du régime, 34 ont été marqués par l'hypertrophie, souvent relevée, du pouvoir présidentiel... Il y a quelque étrangeté, pour répondre aux

11. Voir notamment Georges Vedel, « Le régime présidentiel ? La moutarde après le dîner », *Le Monde*, 31 octobre 1997, ou « Variations et cohabitation », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 101-129 ; dans le même sens, Olivier Duhamel, « Cinq raisons pour les cinq ans », *Le Monde*, 7 mai 1997.

12. Voir le texte de la loi organisant ces relations complexes, in *Pouvoirs* n° 72, 1995, *Israël*, pp. 125-134.

difficultés, d'ailleurs surmontées, de cinq années de pratique différente, à accroître encore, par le mécanisme de subordination électorale que l'on vient d'exposer, cette prééminence !

Cela induit la tentation, paradoxe pour paradoxe, d'esquisser ici un bref éloge de la cohabitation : après tout, puisque le mouvement constitutionnel s'inspire dans son ensemble, depuis deux siècles et plus, de la grande idée de Montesquieu, « que le pouvoir arrête le pouvoir », n'a-t-on pas trouvé là un équilibre qui y répond assez bien ? Un pouvoir efficace, car il n'est pas vrai, on l'a vu, que le président puisse empêcher son exercice quotidien, un débat presque permanent ouvert devant les citoyens entre deux lignes politiques possibles et, si « l'essentiel est en cause », un droit d'appel à l'arbitrage populaire par la dissolution. On objectera que Montesquieu a bien vieilli et qu'il faudra bien un jour en finir avec lui et, sur un plan plus pratique, les risques de désaccord « devant l'étranger » dans les domaines partagés que sont les Affaires étrangères et la Défense. A ce dernier argument on peut répondre que, pour le moment certes, les expériences menées n'ont pas confirmé ces craintes, d'autant qu'il y a sans doute sur ces sujets, y compris jusqu'à maintenant sur la construction européenne, plus d'accord qu'il n'y paraît.

Reste alors cette bizarrerie qui heurte quelque peu l'esprit, c'est vrai, du découpage éventuel d'un septennat en deux périodes, ou des différentes manières d'additionner 2 et 5 pour faire 7, pour reprendre l'équation posée là encore par le doyen Georges Vedel[13]. Est-ce après tout si grave, du moins quand cela est fait dans le bon sens, c'est-à-dire en commençant par une longue période de plein exercice permettant au président d'être jugé sur les résultats de la mise en œuvre des orientations sur lesquelles il a été élu ? Qu'ensuite le peuple ait deux ans pour réfléchir avant de décider s'il confirme le président (1988) ou choisit une autre voie (1995) pourquoi pas ? Si l'on trouve le délai trop long, on peut le ramener à un an, c'est l'intérêt non négligeable d'un sexennat présidentiel ou, si l'on y tient, d'un quinquennat mais assorti alors d'un mandat législatif de quatre ans. Fantaisies... sans doute ; mais même le système américain connaît une année blanche dans la période préélectorale...

13. Georges Vedel, « 7, 5+2, 2+5... », *Le Monde*, 23 avril 1997.

Bref, on le voit, j'ai tendance à penser que la solution actuelle est parmi les moins mauvaises et qu'en tout cas supprimer complètement le hiatus aboutit à un tout autre régime avec d'autres risques de dysfonctionnement. La contradiction née de l'élection présidentielle reste irréductible ; elle n'empêche pas que la V^e^ République offre en toute hypothèse, avec les inachèvements que l'on vient de montrer, un mécanisme de décision majoritaire.

RÉSUMÉ

La V^e^ République connaît indiscutablement depuis 1962 un mécanisme de prise de décision majoritaire. Pourtant, et les expériences maintenant multiples de cohabitation l'illustrent particulièrement, elle continue à témoigner d'une certaine exception française. Sans doute parce que ce qui est ailleurs une idée simple, la majorité, est ici plus complexe : la notion de majorité apparaît comme instrumentalisée, résultant de l'élection présidentielle et sans capacité de décision propre, comme incomplète parce que faiblement institutionnalisée et fortement concurrencée par le développement d'élections nouvelles organisées selon une logique proportionnelle. Enfin, elle reste irréductiblement duale, présidentielle et parlementaire, la réconciliation totale entre les deux élections paraissant impossible à obtenir, sauf à perdre la spécificité même du régime.