

Antonin-Xavier Fournier

La dynamique du pouvoir sous la **V^e** République

Cohabitation et avenir des institutions

Préface de Jacques Chevallier



 Presses
de l'Université
du Québec

La dynamique du pouvoir
sous la **V^e** République

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.

1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7

Téléphone : (450) 434-0306 / 1 800-363-2864

FRANCE

AFPU-DIFFUSION

SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL

168, rue du Noyer

1030 Bruxelles

Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers

CH-1211 Genève 3

Suisse



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Antonin-Xavier Fournier

La dynamique du pouvoir
sous la **V^e** République

Cohabitation et avenir des institutions

Préface de Jacques Chevallier

2008



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Fournier, Antonin-Xavier

La dynamique du pouvoir sous la V^e République : cohabitation et avenir des institutions
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-1552-9

1. France - Politique et gouvernement - 1958- . 2. Cohabitation (Science politique) -
France. 3. Séparation des pouvoirs - France. 4. France - Histoire - 1958- (5^e République).
5. Présidents - France. 6. Premiers ministres - France. I. Titre.

DC414.F68 2008 944.083 C2008-940355-X

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Programme d'aide au développement
de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible
grâce à l'aide financière de la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages: INFOSCAN COLLETTE-QUÉBEC

Couverture – Conception: RICHARD HODGSON

Photographies (de gauche à droite)

1. Palais de l'Élysée 2. Palais Bourbon 3. Hôtel de Matignon

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2008 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2008 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 2^e trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

PRÉFACE

La Constitution de la V^e République française aura cinquante ans en octobre prochain : étonnante longévité pour un pays renommé pour la multiplicité de ses expériences constitutionnelles ! Cette longévité a certes été assortie de multiples révisions du texte original : on en compte d'ores et déjà une vingtaine, et une réforme d'ensemble doit être engagée en 2008, à la suite du rapport présenté le 27 octobre 2007 par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par Édouard Balladur. Néanmoins, l'équilibre réalisé en 1958 – équilibre subtil au point qu'il est bien difficile, comme le rappelle Antonin-Xavier Fournier, de classer le régime par référence aux catégories classiques (s'agit-il d'un « régime parlementaire à correctif présidentiel », d'un « régime parlementaire semi-dualiste » ou encore d'un « régime parlementaire à gouvernement semi-présidentiel » ?) – a été, pour l'essentiel, maintenu. Au moment où, en France même, sont en voie d'être édités plusieurs ouvrages collectifs dressant un bilan de l'évolution des institutions, on ne peut que se féliciter qu'une réflexion comparable ait été engagée au Québec : un regard extérieur permet toujours de mettre en évidence certains aspects qui échappent à ceux qui sont immergés dans la réalité qu'ils s'efforcent d'analyser.

Sans doute l'ouvrage ne porte-t-il que sur les phases dites de « cohabitation », marquées, au-delà des frictions et tensions récurrentes suscitées par le bicéphalisme de l'Exécutif, par la coexistence d'un président de la République et d'un gouvernement de tendances politiques opposées. L'hypothèse avait été envisagée pendant près d'une trentaine d'années comme purement

théorique (le mot même de « cohabitation » n'avait d'ailleurs pas cours), les institutions de la V^e République étant considérées comme incapables de survivre à une telle éventualité; et, pourtant, la France a connu trois périodes de ce type (1986-1987, 1993-1995, 1997-2002), couvrant au total une dizaine d'années, sans que le séisme annoncé se soit produit. Ces périodes doivent être considérées comme des moments clés de l'histoire politique récente de la France: elles ont en effet été des phases cruciales de mise à l'épreuve des institutions, dévoilant des dimensions qui avaient jusqu'alors été ignorées ou sous-estimées.

Chacune de ces cohabitations a présenté des caractéristiques singulières, comme le note l'auteur: la première a été d'autant plus conflictuelle qu'elle mettait aux prises deux futurs candidats à l'élection présidentielle et qu'on s'aventurait sur des terres inconnues, puisqu'il s'agissait de fixer les règles d'un jeu nouveau; plus paisible, la seconde s'est pourtant également doublée de tensions, cette fois au sein de la majorité parlementaire; la troisième, enfin, s'inscrivant dans un contexte d'affaiblissement de l'autorité présidentielle consécutive à l'échec de la dissolution, sera exceptionnellement longue et donnera au premier ministre une puissance inédite. Cependant, par-delà ces différences non négligeables, tenant aussi aux orientations politiques et aux personnalités respectives des protagonistes, se profilent un ensemble d'éléments communs qui permettent de spécifier le contexte de cohabitation: légitimités concurrentes du président et du gouvernement, qui s'appuient sur des majorités différentes; déplacement des pouvoirs au profit du premier ministre, notamment dans le domaine de la politique intérieure; interprétation large donnée par le président de la République de ses prérogatives constitutionnelles, notamment en matière de politique étrangère et de défense ou en tant que président du conseil des ministres, et utilisation d'un pouvoir critique vis-à-vis du gouvernement. Les phases de cohabitation ont bien été marquées par un déplacement sensible des équilibres de pouvoir, au moins entre les deux pôles de l'Exécutif, la position du Parlement n'ayant pas été substantiellement modifiée.

À première vue, l'étude semble ne présenter qu'un intérêt rétrospectif. Alors que la pratique de la cohabitation a été, comme le montrent les sondages, plutôt bien acceptée par une opinion publique d'abord réservée, elle a été très vivement dénoncée par les politiques et par les universitaires en tant que facteur d'immobilisme politique, d'entrave au jeu démocratique et de dégradation de la position de la France sur la scène internationale: l'abaissement en 2000 de la durée du mandat présidentiel à cinq ans et surtout l'inversion

d'un calendrier électoral qui plaçait la prochaine élection présidentielle après les législatives ont été adoptées précisément pour empêcher le retour des cohabitations ; et les élections de 2002, comme celles de 2007, ont bien été caractérisées par le rétablissement de la coïncidence tant souhaitée entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Les équilibres traditionnels ont ainsi été restaurés, au profit de l'autorité présidentielle : mieux encore, l'instauration du quinquennat a eu pour conséquence de placer plus que jamais le président sur le devant de la scène politique, comme en témoigne l'hyperprésidentialisation consécutive aux élections de 2007. Les équilibres différents inhérents aux phases de cohabitation semblent être ainsi définitivement oubliés : celles-ci devraient être conçues comme des parenthèses une fois pour toutes refermées ; le seul intérêt de leur étude paraît être d'ordre historique.

Cette présentation serait pourtant trompeuse. D'abord, les cohabitations ont contribué à mieux faire ressortir certaines des caractéristiques essentielles des institutions de la V^e République : d'une part, une souplesse qui leur a permis de s'adapter à des configurations politiques diverses (telle l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981) et aux alternances successives ; d'autre part, une logique présidentielle, qui a été neutralisée seulement de manière temporaire pendant les périodes de cohabitation, celles-ci n'étant en fin de compte que des « veillées d'armes » (G. Vedel) pendant lesquelles les candidats fourbissent leurs armes pour accéder à la magistrature suprême. Ensuite, les cohabitations ont produit une série d'effets durables : elles ont contraint à préciser la portée des règles constitutionnelles en circonscrivant, sous le contrôle du juge constitutionnel, les compétences de chacun des acteurs ; elles ont aussi contribué à créer les conditions d'un dialogue plus serein entre les différentes forces politiques. Enfin, et surtout, l'hypothèse d'un retour à la formule n'est nullement exclue, en dépit des réformes de 2000 : Antonin-Xavier Fournier juge même ce retour « inéluctable », en évoquant à juste titre une série de situations qui pourraient y conduire ; il est donc utile de rappeler les règles du jeu qui régissent cette configuration, règles que les phases précédentes ont permis d'institutionnaliser. En réalité, l'hypothèse ne pourrait être levée qu'au prix d'une réforme en profondeur des institutions, soit par le passage à un régime présidentiel, consacrant la prééminence de fait du président de la République, soit par le rétablissement d'un régime parlementaire, conduisant à faire du premier ministre le véritable chef de l'Exécutif : même si ces thèses sont périodiquement agitées, l'auteur souligne justement les objections auxquelles elles se heurtent. Il reste que l'hyperprésidentialisation précédemment évoquée pourrait imposer une réforme indispensable au rééquilibre de l'exercice du pouvoir.

La cohabitation constitue ainsi un excellent fil conducteur pour comprendre la logique qui gouverne le fonctionnement des institutions politiques françaises : il convient de féliciter Antonin-Xavier Fournier de l'avoir suivi, en s'attachant à restituer la complexité de ces phases d'incertitude institutionnelle ; ce faisant, il fournit une grille d'analyse très utile pour éclairer les enjeux d'une question institutionnelle qui reste, un demi-siècle après l'avènement de la V^e République, inscrite en permanence sur l'agenda politique français.

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

Directeur du CERSA-CNRS

REMERCIEMENTS

La publication d'un ouvrage comporte souvent une part de risque. En publiant, l'auteur accepte de participer à un exercice qui, par définition, s'offre à la critique et il ose affronter le jugement du lecteur. Ainsi, cette ultime étape permet à l'auteur de confronter ses idées à celles d'un lectorat élargi et souvent averti.

Cependant, un tel ouvrage est, sans contredit, le fruit d'un travail collectif. Je ne pourrais passer sous silence l'aide précieuse des personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à cette publication. Je pense d'abord au professeur Marc Chevrier de l'Université du Québec à Montréal qui, en cours de rédaction, m'a apporté un appui soutenu, dévoué et constant. Sans ses conseils judicieux et son sens aigu du professionnalisme, l'ouvrage n'aurait certainement pas sa facture actuelle. Il me faut encore souligner les encouragements de Jean-Pierre Beaud, vice-doyen à la recherche de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal, qui a cru, dès le début, à ce projet de publication : il a su me mettre en contact avec les personnes susceptibles de mener à bien le projet. Enfin, je voudrais également remercier le professeur Jean-Herman Guay de l'Université de Sherbrooke. Toujours généreux de son temps, et surtout très patient à mon endroit, il n'a pas hésité à m'offrir son aide, son expérience et son dynamisme.

La recherche de soutien pour une publication universitaire, nécessairement à diffusion restreinte, n'est pas une mince affaire. Heureusement, j'ai pu compter sur un appui important de la part de plusieurs députés de l'Assemblée nationale du Québec même si, à l'évidence, l'ouvrage traite d'un

régime politique étranger. Cependant, en contribuant au rayonnement et à l'avancement des recherches sur le système politique de la France, ils ont démontré une belle ouverture d'esprit et, surtout, le souci d'encourager un jeune chercheur.

D'une manière plus personnelle, j'aimerais remercier tout spécialement Georges-Vincent Fournier et Marcelle Fournier qui ont accepté de relire attentivement le manuscrit et qui m'ont appuyé tout au long de cette course à obstacles. Un remerciement tout particulier à Marie-Claire, Gilles et Francine Vaillancourt pour leur soutien indéfectible.

Surtout, merci à Marie-Claude Roy, ma plus proche collaboratrice, qui m'a donné, en cours de rédaction, le plus beau des cadeaux avec l'arrivée au monde d'Éléonore.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	VII
REMERCIEMENTS	XI
LISTE DES FIGURES	XVII
LISTE DES TABLEAUX	XIX
INTRODUCTION	1
Chapitre I	
LE RÉGIME POLITIQUE DE LA V ^e RÉPUBLIQUE : UN RÉGIME PARLEMENTAIRE À GOUVERNEMENT SEMI-PRÉSIDENTIEL	7
1.1. La nature de la V ^e République : une brève perspective historique. .	7
1.1.1. Les régimes politiques depuis la Révolution.	8
La monarchie constitutionnelle de 1791	9
La Première République: Convention, Directoire, Consulat et Empire	10
La Restauration, la II ^e République et le Second Empire. . . .	12
La III ^e République	14
La IV ^e République	15
1.1.2. Le courant révisionniste	17
1.1.3. 1958 : l'influence grandissante du président.	19
1.1.4. La réforme de 1962 : le renforcement de la fonction présidentielle	21

1.2. La classification du régime.	23
1.2.1. Un régime semi-présidentiel	23
1.2.2. Un régime parlementaire à correctif présidentiel	26
1.2.3. Un régime parlementaire semi-dualiste	27
1.2.4. Un régime parlementaire à gouvernement semi-présidentiel	29
Chapitre II	
LA COHABITATION: SIGNIFICATION, PRATIQUES ET USAGES SOUS LA V ^e RÉPUBLIQUE	31
2.1. La cohabitation: quelle signification pour les institutions de la V ^e République?	31
2.1.1. Entre 1958 et 1983: un terme parmi d'autres	32
2.1.2. 1983: la consécration du terme	33
2.1.3. Vers une définition de la cohabitation	34
2.1.4. Distinction entre cohabitation, dyarchie, rivalité interne, « <i>divided government</i> » et alternance	36
2.1.5. L'anticipation de la cohabitation: 1967, 1973 et 1978	39
2.2. La cohabitation: pratiques et usages sous la V ^e République	44
2.2.1. La source du pouvoir présidentiel et gouvernemental en période de cohabitation.	45
La première source de la légitimité présidentielle: l'élection au suffrage universel et le pouvoir d'État	46
Les prérogatives constitutionnelles du président: autre source de légitimité.	51
La source de la légitimité gouvernementale: l'Assemblée nationale.	55
Les prérogatives constitutionnelles du gouvernement.	58
2.2.2. L'usage de la cohabitation	61
2.3. L'inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif	61
2.3.1. La montée en puissance de Mitterrand: le contexte politique.	64
La première cohabitation (1986-1988)	64
La seconde cohabitation (1993-1995)	66
La troisième cohabitation (1997-2002)	68
2.3.2. La domination de la politique intérieure	70
2.3.3. La direction des affaires étrangères et de la défense	75
2.3.4. Les relations avec le parlement.	81
2.3.5. Un président soumis mais toujours actif	83
Une résistance au Conseil des ministres.	84
Une valorisation de l'image présidentielle	85
Une résistance prééminente dans le domaine des affaires étrangères et de la défense	87

Chapitre III	
LA COHABITATION, QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE?	91
3.1. La cohabitation, des répercussions importantes sur la société française	91
3.1.1. La cohabitation, un phénomène nuisible et improductif? . .	92
Une remise en cause dangereuse de la pratique majoritaire .	93
Un péril pour la démocratie?	95
Un conflit permanent au sein de l'exécutif et des réformes reportées	98
Une confusion sur les questions européennes, dans les affaires étrangères et en matière de défense	99
3.1.2. La cohabitation : un phénomène productif?	102
Une meilleure séparation des pouvoirs et des politiques plus équilibrées	103
Dans le domaine des affaires étrangères : un consensus national bénéfique	105
3.2. La cohabitation : une opinion publique favorable?	107
3.2.1. Défaite aux législatives : de l'hésitation à la banalisation. . .	108
3.2.2. Le partage des pouvoirs : une inversion au profit du premier ministre	114
3.2.3. La valorisation de la cohabitation	118
3.3. L'influence de la cohabitation sur la visibilité de l'exécutif dans les grands médias écrits : quelques données préliminaires. . .	122
3.3.1. Précisions méthodologiques	124
3.3.2. En période majoritaire : un président à la visibilité prépondérante.	125
3.3.3. En période de cohabitation : une visibilité inversée	128
Chapitre IV	
QUEL AVENIR POUR LA V ^e RÉPUBLIQUE?	131
4.1. Les évolutions possibles du régime.	131
4.1.1. Un régime présidentiel à la française?	133
4.1.2. Un régime parlementaire moniste?	136
4.1.3. Le <i>statu quo</i>	139
CONCLUSION	143
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.	151

LISTE DES FIGURES

- | | | |
|-----|---|-----|
| 3.1 | « En cas de victoire de l'opposition aux prochaines élections législatives, souhaitez-vous que François Mitterrand reste président de la République jusqu'à la fin de son mandat ou qu'il démissionne? » | 110 |
| 3.2 | « En cas de victoire de l'opposition en mars 1986 selon vous est-il préférable que le président de la République se maintienne ou se retire? » | 110 |
| 3.3 | « En cas de victoire de l'opposition aux élections législatives, souhaitez-vous que M. Mitterrand reste président ou qu'il démissionne? » | 112 |
| 3.4 | « Estimez-vous que la période de cohabitation est plutôt positive ou plutôt négative pour la France? » | 119 |
| 3.5 | « La Constitution de la V ^e République a été mise en place en 1958. Si vous devez porter un jugement sur le fonctionnement des institutions depuis cette date, diriez-vous qu'elles ont bien fonctionné ou mal fonctionné? » | 122 |
| 3.6 | Dynamique circulaire de la cohabitation | 130 |

LISTE DES TABLEAUX

3.1. « Dans quels domaines des institutions les réformes vous paraissent-elles prioritaires dans les années à venir ? »	108
3.2. « Souhaitez-vous que la cohabitation dure jusqu'à l'élection présidentielle du printemps 1988 ? »	111
3.3. Souhait de retrait ou de maintien du président en cas de défaite législative	114
3.4. « Selon-vous, en cas de cohabitation, qui doit être le vrai chef de l'exécutif: le président ou le premier ministre ? »	115
3.5. « À l'heure actuelle qui, selon vous, est le véritable chef de l'exécutif: le président ou le premier ministre ? »	117
3.6. « À votre avis, depuis les élections législatives qui de M. Mitterrand ou de M. Chirac / M. Balladur : »	118
3.7. « Souhaitez-vous que la cohabitation soit une parenthèse et qu'après la prochaine élection présidentielle on en revienne au fonctionnement habituel de la V ^e République, ou qu'elle ait des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant ? »	121
3.8. Comparaison sur la présence mensuelle des noms du président et du premier ministre, en période de présidentialisme majoritaire, à l'intérieur du quotidien <i>Le Monde</i>	126

- 3.9. Comparaison de la présence mensuelle des noms de Chirac et Sarkozy avec celle de leur premier ministre respectif, lors des quatre premiers mois de la présidence, à l'intérieur du quotidien *Le Monde* 128
- 3.10. Comparaison de la présence mensuelle des noms du président et du premier ministre, en période de cohabitation, à l'intérieur du quotidien *Le Monde* 129

INTRODUCTION

Le 4 octobre 2008, la V^e République célébrera son cinquantième anniversaire, ce qui en fait l'un des régimes politiques les plus stables de l'histoire constitutionnelle de la France depuis 1789. Qui aurait cru cela possible à la lumière des débats parfois houleux qui animèrent les premières années de la V^e République? Pourtant, à l'aube de la cinquantaine, la V^e République aura vécu presque tous les cas de figure : présidence sans majorité (1958-1962) ; réforme du mode d'élection du chef de l'État (1962) ; avènement d'une majorité appuyant le président ; recours au référendum–confiance (sous De Gaulle) ; utilisation du référendum comme procédure de modification à la Constitution ; conflits entre un président et un premier ministre d'une même allégeance politique ; cohabitation courte (1986 et 1993) et longue (1997) ; présidence avec majorité parlementaire relative (1988) ; dissolution judiciaire comme en 1981¹ ou plus singulière comme en 1997 ; et finalement, adoption du quinquennat et inversion du calendrier électoral en 2000. Bref, en l'espace d'un demi-siècle, la Constitution d'octobre 1958 aura su démontrer, hors de tout doute, sa grande souplesse, sa capacité à s'adapter aux circonstances et aux événements qui ont jalonné l'histoire récente de la France.

Chose certaine, l'observateur attentif aura rapidement compris que les grandes questions sujettes à débat, délice des spécialistes, auront finalement été tranchées par la pratique. Néanmoins, on peut encore s'interroger sur l'évolution du régime dans un avenir rapproché et sur ses possibles mutations.

1. Ce qui mena à l'alternance complète des majorités présidentielle et parlementaire.

Par exemple, s'il était encore difficile d'analyser avec justesse les conséquences du quinquennat sur l'architecture du pouvoir après les élections présidentielle et législative de 2002, il semble aujourd'hui plus facile d'en faire l'analyse en raison, notamment, des résultats électoraux de 2007, qui donnent plus de recul qu'en 2002. Dans cette perspective, le style et la manière du président Sarkozy semblent vouloir imposer au régime une empreinte peut-être aussi remarquable que celle laissée par le général De Gaulle, en modifiant, au passage, le partage complexe des pouvoirs entre le président et le premier ministre. Le présent ouvrage a donc pour objectif d'analyser l'évolution des rapports entre le chef de l'État et le chef du gouvernement à la lumière du phénomène de la cohabitation. Au-delà de la cohabitation cependant, étudier la V^e République et ses phénomènes sous-jacents oblige toujours à faire un bref retour sur sa fondation afin d'en saisir la signification et la portée. Car pour comprendre un régime politique, il faut bien sûr être en mesure d'identifier l'organisation du régime et sa structure, mais il faut certes aussi le comprendre à la lumière des dynamiques historiques.

Il est difficile aujourd'hui d'imaginer dans quel contexte est née la V^e République. D'ailleurs, sans doute s'agit-il d'un exercice périlleux que de revenir en arrière, ne serait-ce que l'espace d'un instant. Périlleux parce que, forcément, notre imaginaire est jalonné d'une série de symboles accrocheurs, qui, hors contexte, n'ont trop souvent que bien peu à voir avec 1958. Périlleux aussi en raison du fait que beaucoup de nos contemporains avaient encore la « couche aux fesses » ou n'étaient tout simplement pas nés à l'aube de la V^e République. Périlleux finalement, parce que l'évolution des sociétés modernes est tellement rapide qu'il est difficile de saisir l'esprit du temps, d'imaginer la banalité du quotidien de ces personnages d'une autre époque, si proche soit-elle. Pourtant, il n'est jamais futile de remettre en contexte les événements sociopolitiques qui ont marqué les premières années de la « République gaullienne », comme on l'appelait alors. Car, à n'en point douter, ces événements, trop souvent oubliés, n'ont rien de véritablement communs et auront un impact déterminant sur l'évolution du régime. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder la très forte personnalisation du pouvoir que tente d'imposer le président Sarkozy, personnalisation qui n'est pas sans rappeler les premiers jours de la V^e République.

En 1958, la société française est au bord de l'hystérie collective. D'abord, le Parlement et le gouvernement, comme on s'y était habitué sous la IV^e République, sont complètement sclérosés et incapables de gouverner. Ensuite et surtout, la crise algérienne, qui prend des allures de sédition, provoque un état de « psychose collective », état qui évoque l'époque tumultueuse

de l'occupation. La société civile semble de son côté incapable de prendre le relais de la classe politique, de sorte que la menace d'un coup d'État par les hauts dirigeants de l'armée, le général De Gaulle en tête, est imminente². Rapidement, les événements se succèdent. Le 29 mai 1958, René Coty, président de la République, demande alors au général De Gaulle de former un gouvernement afin de calmer le jeu, ce qui met fin à l'opération secrète « Résurrection » visant à larguer les parachutistes d'élite de l'armée de l'air sur Paris³. Le général et ses principaux acolytes, qui avaient subi un premier revers au lendemain de la Guerre, en profitent pour mettre en œuvre les réformes avortées du premier gaullisme. Début juin, déjà, le Parlement charge le nouveau président du Conseil de trouver des solutions à la crise et de mettre au point une nouvelle Constitution. Ce sera le début de l'ère technocratique, puisque, en quelques mois, des hauts fonctionnaires, dirigés par le futur premier ministre Michel Debré, élaborent, presque en secret, une nouvelle Constitution⁴. À l'automne, la Constitution de la V^e République est adoptée par voie référendaire, sans contestation possible tellement le résultat est significatif : 82,6 %.

Malgré un certain apaisement, la situation demeure délicate et l'ouverture du général De Gaulle à l'indépendance de l'Algérie, au début des années 1960, provoque un malaise, notamment au sein de l'armée qui tente, sans succès, de le renverser. Invoquant l'article 16 de la nouvelle Constitution, De Gaulle prend alors « les mesures exceptionnelles » et concentre les pouvoirs publics entre ses mains. Cependant, l'Hexagone n'est pas au bout de ses peines. Une organisation terroriste, l'OAS, qui fait la promotion de l'Algérie française, organise une série d'attentats dont le point culminant sera celui manqué de justesse contre le général De Gaulle au Petit-Clamart, peu de temps après les accords d'Évian en 1962⁵. À cette crise éminemment interne, vient s'ajouter une situation internationale encore plus grave. En effet, fin octobre, en pleine campagne référendaire portant sur l'élection du président au suffrage universel, éclate la crise des missiles de Cuba. Cette situation, loin d'apaiser les esprits, renforce au contraire l'état de psychose dans lequel se trouve la France. Non sans chercher à exploiter la crise, le Général en profite pour défendre la thèse

2. Bastien François, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2006, p. 3.

3. *Ibid.*, p. 3.

4. Bastien François, *Naissance d'une Constitution*, Paris, Presses de sciences po, 1996, p. 18.

5. Bastien François, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2006, p. 4.

selon laquelle l'arme nucléaire, qui permet d'engager la France « devant le monde », ne peut être déclenchée que par un président investi de la légitimité que lui conférerait l'élection au suffrage universel.

Pour bien comprendre la V^e République, il faut saisir l'importance de ces événements marquants. Chose certaine, cette petite mise en contexte permet non seulement de comprendre pourquoi la nouvelle Constitution a été facilement plébiscitée, noyée dans la problématique de l'Afrique du Nord, mais surtout, elle permet de relativiser le succès du général De Gaulle et de son équipe à l'occasion du référendum portant sur l'adoption de la nouvelle Constitution. Néanmoins, étudier la V^e République et ses phénomènes sous-jacents, dont la cohabitation, exige de garder à l'esprit ces premières années, marquées par l'instabilité du « feuilleton algérien » et par la volonté réelle de Charles de Gaulle d'imposer sa marque sur la genèse du pouvoir exécutif. Forcément donc, de près ou de loin, analyser les différentes évolutions de la V^e République, c'est aussi analyser le poids de l'origine. De telles circonstances sont évidemment bien peu propices aux débats sur la nature du régime et sur ses contradictions appréhendées. Si on peut souligner le numéro spécial que la *Revue française de science politique* consacre en 1959 à la nouvelle Constitution, en 1958, les spécialistes semblent plutôt muets comme le souligne Bastien François⁶. On ne peut cependant passer sous silence les commentaires prophétiques de Georges Burdeau en 1959, qui entrevoit déjà un conflit entre les majorités. Théorisant sur le concept trop souvent galvaudé du « pouvoir d'État », il décèle déjà une opposition entre le Parlement, détenteur du pouvoir démocratique, et le président, détenteur du pouvoir d'État, pouvoir qui permet d'animer le mouvement législatif plutôt que d'en être l'instrument à l'instar des présidents des III^e et IV^e République : « [...] en consacrant ces deux pouvoirs, la Constitution n'introduit-elle pas, dans son assise même, l'éventualité de leurs conflits⁷? »

Si les premières années de la V^e République se prêtent plutôt mal à la cohabitation, notamment en raison des pratiques du général De Gaulle et de son influence sur le fonctionnement du régime, le phénomène, déjà entrevu par Burdeau, ne pouvait que survenir étant donné la nature dualiste du gouvernement. Tel ne fut cependant pas le cas pendant près de vingt-cinq ans, c'est-à-dire de 1962 à 1986. Dans un tel contexte, la V^e République a clairement

6. Bastien François, *Naissance d'une Constitution*, Paris, Presses de sciences po, 1996, p. 93.

7. Georges Burdeau, « La conception du pouvoir, selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1, 1959, p. 90.

évolué vers une pratique politique qui a fait du président non seulement un chef d'État, mais aussi le chef de la majorité parlementaire. Cette pratique a eu comme conséquence, particulièrement depuis la réforme de 1962 instituant l'élection du chef de l'État au suffrage universel, de faire du président non seulement un « arbitre », comme cela était pourtant prévu dans la Constitution d'octobre 1958, mais aussi un « capitaine », le président étant à la fois chef de l'État et chef du gouvernement. Dans ces circonstances, on s'en doute, le rôle du premier ministre, qui devait pourtant être l'une des pierres angulaires du régime lors de sa fondation, a été relégué au second plan de sorte qu'il n'est, en pratique majoritaire, guère plus qu'un grand « collaborateur » du président, pour reprendre l'expression de Georges Pompidou, qui fut d'abord premier ministre, puis président dans les années 1960 et 1970.

Mais avec un président élu au suffrage universel, détenant de larges prérogatives constitutionnelles, et un gouvernement, dirigé par un premier ministre responsable devant l'Assemblée nationale, détenteur lui aussi de vastes pouvoirs, l'affrontement au sein de l'exécutif dualiste, comme nous l'avons déjà souligné, était inévitable, d'autant plus qu'il y avait à cette époque un décalage entre l'élection présidentielle et les élections législatives. Dans ces circonstances, le chef de l'État était obligé d'affronter l'électorat en cours de mandat, accentuant ainsi les risques d'une opposition entre les majorités. Si la cohabitation fut véritablement envisagée à partir de 1978, à l'occasion des élections législatives où la gauche était en excellente position, elle ne se produisit pour la première fois qu'en 1986 par le refus du président Mitterrand de démissionner et d'appliquer ce qu'il nommait « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution ». En acceptant de rester en poste et de cohabiter avec un premier ministre ayant pour objectif d'appliquer un programme politique différent, François Mitterrand a créé un précédent qui se reproduira par la suite à deux reprises en 1993 et d'une manière plus singulière en 1997.

Bien sûr après trois cohabitations en l'espace de dix ans, le phénomène est presque devenu banal, ce qu'illustre bien l'évolution des sondages d'opinion sur le sujet. Mais encore une fois, il faut savoir revenir en arrière. En 1986 et tout juste avant, le phénomène était plutôt hypothétique, et la réaction des acteurs politiques certainement pas clairement définie de sorte que la cohabitation était, à l'époque, davantage perçue comme un risque d'instabilité plutôt qu'une « variation normale » de l'architecture du pouvoir sous la V^e République. Comprendre la cohabitation, c'est donc aussi révéler l'extraordinaire débat qu'elle a suscité à son point d'origine. Par exemple, le président doit-il démissionner une fois qu'il a perdu, en cours de mandat, l'appui du

suffrage universel que confère une élection législative ou doit-il, au contraire, rester en poste et gouverner avec ce que lui permet la Constitution? Si le président refuse de démissionner, la nouvelle majorité doit-elle tenter de le contraindre à le faire, suivant l'exemple de la « grève des premiers ministres » en 1924? La cohabitation dénature-t-elle la conception gaullienne de la République, ce que le Général nommait « l'esprit » de la Constitution? Pourquoi la droite, Jacques Chirac en tête, a-t-elle accepté de jouer le jeu d'un président affaibli par un bilan économique et social catastrophique et une déroute que, en bout de piste, seul le changement du mode de scrutin avait réussi à freiner? Pourquoi finalement, avoir donné à François Mitterrand ce remarquable instrument de reconquête du pouvoir que fut la cohabitation? Voilà l'état d'esprit dans lequel était la classe politique au milieu des années 1980, au moment de la première cohabitation.

L'analyse de la cohabitation ne s'arrête cependant pas là. Une fois le premier choc passé, elle allait revenir avec plus de vigueur, d'abord en 1993, grâce à l'écrasante victoire de la droite aux législatives, et ensuite en 1997, suite à la dissolution hasardeuse du président Chirac. Certains ont vu dans les cohabitations un inflexionnement institutionnel susceptible de réactiver la nature parlementaire du régime. Comme nous le verrons, la cohabitation n'est pas un retour en arrière, malgré l'inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif. Au contraire, la cohabitation est une variante de l'exercice du pouvoir qui participe, au même titre que l'alternance, à la construction de la V^e République. Bref, l'analyse de la cohabitation permet surtout de mieux comprendre la nature de la V^e République et de révéler tout ce qu'elle comporte de paradoxal, d'inclassable et de dynamique. La cohabitation est donc peut-être une parenthèse, un passage durant lequel le régime de la V^e République ne suit pas tout à fait sa trajectoire normale, mais, à n'en point douter, cette parenthèse est fort instructive de l'architecture du régime et de ses possibles mutations dans l'avenir.

LE RÉGIME POLITIQUE DE LA V^e RÉPUBLIQUE

UN RÉGIME PARLEMENTAIRE À
GOUVERNEMENT SEMI-PRÉSIDENTIEL

1.1. LA NATURE DE LA V^e RÉPUBLIQUE : UNE BRÈVE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Quelle est la véritable nature de la V^e République ? Voilà une question sujette à bien des polémiques. Il n'existe sans doute pas de réponse absolue à cette question. Néanmoins, pour bien saisir le fonctionnement et la pratique politique sous la V^e République, il nous semble essentiel d'emprunter, d'abord et avant tout, une perspective historique. En effet, à l'instar de Philippe Lauvaux, nous pensons que la comparaison des régimes politiques doit s'établir non pas simplement en fonction de l'organisation des pouvoirs, mais aussi à la lumière des dynamiques historiques et humaines¹. En ce sens, peut-être serait-il plus juste, comme le propose Georges Burdeau, d'analyser la V^e République sous

1. Philippe Lauvaux, « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n° 32 (2000), p. 109.

l'angle de la singularité plutôt que sous celui des ressemblances avec les autres régimes². Pour Burdeau, un régime politique fait plus qu'« aménager d'une manière logique et tolérable les rapports d'obéissance et de commandement au sein d'une société donnée; leur objectif, par conséquent l'intention qui préside à leur agencement, c'est d'agir sur la société elle-même³. » Bref, pour bien comprendre la nature d'un régime politique, il ne faut pas simplement identifier et comparer le lieu de l'exercice du pouvoir. Il faut aussi développer une grille d'analyse qui nous permette de comprendre un régime politique dans une perspective de continuité historique⁴. Sans rejeter toute discussion classique sur la nature du régime au profit de la méthode historique, nous adopterons d'abord une perspective évolutive des institutions politiques françaises pour ensuite établir une classification du régime instauré en 1958.

1.1.1. LES RÉGIMES POLITIQUES DEPUIS LA RÉVOLUTION

Comme le dit si bien Olivier Duhamel, il est sans doute plus facile de déterminer le début plutôt que la fin de la Révolution⁵. Pour les uns, la Révolution est permanente et elle doit faire l'objet d'un combat quotidien pour la liberté. En ce sens, la Révolution ne s'est probablement jamais terminée. Elle se renouvelle constamment dans le choix des différentes formes de démocratie, à travers l'évolution des régimes et dans les débats incessants qui animent la société française contemporaine. Dans une perspective historique cependant, sans doute n'est-il pas faux de prétendre que les acquis révolutionnaires se sont véritablement matérialisés par la lutte décisive entre les monarchistes et les républicains – entre 1860 et 1870 – qui aboutit finalement à l'établissement d'une véritable démocratie parlementaire. En effet, l'empereur Napoléon III, en libéralisant largement le Second Empire, va provoquer l'avènement de la III^e République et la « désintégration de la dictature impériale » que la défaite militaire du 4 septembre 1870 va définitivement achever⁶. C'est donc dire que d'un point de vue historique, la période révolutionnaire se termine un peu plus de quatre-vingts ans après la chute de la Bastille.

2. Georges Burdeau, *loc. cit.*, p. 88-99.

3. Georges Burdeau, *Traité de science politique*, tome V, *Les régimes politiques*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1985, p. 17.

4. Pierre Avril, « La nature de la V^e République », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 5.

5. Olivier Duhamel, *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, Éditions du Seuil, 1995, p. 13.

6. Maurice Duverger, *Les constitutions de la France*, Paris, Presses universitaires de France, 1971, p. 74-75.

Le terme décrivant le mieux cette turbulente période, d'un point de vue politique et constitutionnel, est sans doute l'instabilité. Pour preuve, entre 1789 et 1875, la France va connaître près de treize constitutions écrites et une quinzaine de régimes politiques différents. Ce foisonnement de constitutions et de régimes politiques permet à la France de faire l'expérience pratique d'une vie politique dirigée tantôt par l'assemblée, tantôt par un exécutif dominant. Sur le plan constitutionnel, les régimes vont osciller entre la monarchie parlementaire et la République tout en dérivant souvent, au niveau pratique, vers la dictature. Chose certaine, durant cette période, la France sera un véritable laboratoire d'expérimentation⁷. Malheureusement, ces expériences vont se solder invariablement par des échecs lamentables⁸. Par la suite, la III^e République va instaurer d'une manière durable une forme républicaine de gouvernement. La IV^e République, qui va durer à peine 12 ans, renouera cependant avec la tradition révolutionnaire caractérisée par l'instabilité gouvernementale et la faiblesse de l'exécutif aux dépens du législatif.

La monarchie constitutionnelle de 1791

Un peu plus de deux ans après la convocation des États généraux, qui se transforment rapidement en Assemblée nationale constituante, une nouvelle Constitution est finalement adoptée le 3 septembre 1791. Outre l'intégration d'actes fondamentaux et normatifs – comme la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et l'abolition des privilèges – la première Constitution affirme le principe de la souveraineté nationale tout en restreignant le droit de vote qui n'est pas un droit de souveraineté populaire mais plutôt une fonction⁹.

Sur le plan institutionnel, la Constitution de 1791 confirme le principe révolutionnaire de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs¹⁰. Le Parlement, monocaméral, a l'initiative de la loi et le roi a la tâche d'exécuter les volontés de l'Assemblée ainsi que de nommer et révoquer les ministres qui

7. Éric Ghérardi, *Constitutions et vie politique de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 7.

8. Il existe aussi toute une littérature sur les causes de cette instabilité. Voir notamment les causes retenues par J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2003; voir également l'excellent article sur le sujet de Michel Verpeaux : « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, Paris, 2003, p. 938-956.

9. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 41.

10. Éric Ghérardi, *op. cit.*, p. 9.

ne sont pas responsables devant le Parlement. Toutefois, l'autorité royale ne peut être remise en cause. En contrepartie, le roi ne peut dissoudre l'Assemblée. Au niveau législatif, la caractéristique fondamentale de cette monarchie constitutionnelle repose sur le droit de veto royal. Il s'agit d'un veto suspensif, valable pour au plus deux législatures de l'Assemblée nationale, soit 4 ans¹¹. En raison du veto royal, cette première Constitution va aboutir à un blocage et à un affrontement constant entre le roi et le Parlement sur les questions sensibles de l'influence extérieure et des affaires religieuses. La Constitution de 1791 rompt cependant avec la vieille tradition coutumière d'un exécutif monarchique dualiste¹² fortement inspiré par des hommes comme le Cardinal de Richelieu et son successeur Mazarin, tout en consacrant l'idée maîtresse du Cardinal d'encadrer les pouvoirs royaux¹³.

La Première République : Convention, Directoire, Consulat et Empire

Suite logique de l'échec de la monarchie constitutionnelle, les événements se succèdent rapidement. Le 10 août 1792, la monarchie est abolie. Près d'un mois plus tard, la France fait l'expérience du suffrage universel (mâle exclusivement) afin d'élire une Convention nationale. Cette Convention, qui concentre l'ensemble des pouvoirs et qui délègue l'administration exécutive à des comités, a pour premier mandat de rétablir l'état de droit en adoptant une nouvelle Constitution. Elle soumet d'ailleurs le 24 juillet 1793 – par voix référendaire – le nouveau projet constitutionnel aux citoyens, qui l'approuvent largement. Malheureusement, la Constitution « montagnarde », qui prévoyait un véritable régime d'assemblée – le Corps législatif – réunissant à la fois les pouvoirs législatifs et exécutifs et une participation citoyenne par le biais de la démocratie semi-directe, ne sera jamais mise en application. En raison des tensions politiques tant internes qu'externes et de l'incapacité du régime

11. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 18.

12. Nous utilisons ici le terme dualiste au sens large. L'exécutif à cette époque n'était évidemment pas dirigé par deux rois. Cependant, dès cette époque, le roi était secondé par un membre influent du Conseil du Roi. Ce dernier jouait, en quelque sorte, le rôle du premier ministre moderne. D'ailleurs, dans *Qui gouverne la France?*, Francis de Baëque démontre très bien qu'à quelques exceptions près, comme sous Louis XIV et Bonaparte, la France a toujours été dirigée par un chef de l'État (royal ou républicain) et par un chef de gouvernement. La pratique d'un exécutif dualiste sert donc ici à qualifier un exercice du pouvoir qui se fait sous l'impulsion de deux individus.

13. Alain Claisse, *Le premier ministre de la V^e République*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, p. 11.

conventionnel à agir avec célérité, un gouvernement révolutionnaire, invoquant l'urgence de préserver les acquis de la Révolution, jette la France dans la tourmente de la Terreur.

Cependant, les pouvoirs retournent rapidement entre les mains de la Convention qui contrôle un pouvoir exécutif faible qui doit composer avec une société civile livrée à l'anarchie. Afin de résoudre les difficultés sociales qui fragilisent la France et qui prêtent flanc à la menace extérieure, la Convention renforce progressivement le poids institutionnel des comités chargés d'administrer et d'exécuter les lois. C'est dans cette foulée qu'est institué le Comité du Salut Public qui, dominé par Robespierre, va littéralement se substituer à la Convention et précipiter la France dans une dictature sanguinaire qui supprime droits et libertés, et qui met en place un tribunal révolutionnaire lequel encourage les exécutions sommaires¹⁴. Afin de remédier aux excès révolutionnaires, une fois Robespierre écarté du pouvoir en juillet 1794, la Convention adopte en août 1795 une nouvelle Constitution : le Directoire. Le nouveau texte renoue avec le principe de la séparation des pouvoirs instauré en 1791, à cette différence près que l'exécutif est partagé entre cinq directeurs élus pour cinq ans (rappelons que lors de la monarchie constitutionnelle, le pouvoir exécutif était détenu uniquement par le roi). Un peu comme sous la monarchie constitutionnelle, la séparation des pouvoirs mène à des affrontements qui vont précipiter le coup d'État du général Bonaparte et l'avènement du Consulat puis de l'Empire¹⁵. Sur le plan institutionnel, le Directoire met donc fin à la suprématie parlementaire en fractionnant le pouvoir législatif en deux chambres distinctes : le Conseil des cinq cents qui propose les lois et le Conseil des Anciens qui discute et vote le menu législatif. C'est donc dire que la France vit, avec le Directoire, sa première expérience du bicaméralisme. Sur le plan des libertés civiles, le Directoire se caractérise par un retour au droit de vote censitaire. Finalement, les rivalités entre l'exécutif et le législatif, les multiples irrégularités et les diverses manœuvres politiques vont inciter Talleyrand, Bonaparte et Fouché, assistés par les directeurs Sieyès et Ducos, à renverser le Directoire en novembre 1799¹⁶. La République prenait ainsi une direction autoritaire que seule la défaite de Waterloo allait stopper.

Il peut paraître curieux, futile même, d'aborder les institutions politiques du Consulat et de l'Empire d'un point de vue démocratique. Pour tout dire, dans le premier cas on tente simplement de conserver l'apparence d'une

14. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 46-47.

15. Éric Ghérardi, *op. cit.*, p. 12-13.

16. Jean Orioux, *Talleyrand*, Paris, Flammarion, 1998, p. 359-360.

démocratie. En effet, le droit de vote est supprimé, le Parlement est divisé en trois entités distinctes, contrôlé par Bonaparte qui en nomme les membres. Le pouvoir exécutif, même s'il est officiellement réparti entre trois consuls, est concentré entre les mains du Premier consul, qui voit à l'administration de la justice et à la nomination des juges. Avec l'Empire, Bonaparte fera évoluer le régime vers une dictature éclairée, un peu à l'image du césarisme¹⁷. Malgré tout, l'empreinte de Napoléon a marqué la genèse du pouvoir exécutif et laissé des institutions comme le Conseil d'État et certaines grandes écoles. Pour le Premier consul, devenu Empereur, il ne s'agit pas d'établir un nouvel ordre en rupture avec les idées révolutionnaires – après tout Napoléon est un produit de la Révolution – mais plutôt d'arrêter l'anarchie, les soulèvements populaires et la Terreur en maintenant l'égalité des citoyens et en imposant des réformes qui se sont avérées durables comme le code civil et l'instruction publique¹⁸. Chose certaine la Première République, qui prend fin pour beaucoup d'observateurs avec la défaite militaire de 1814, se sera finalement terminée avec un pouvoir exécutif fortement personnalisé. Cette caractéristique, qui faisait cruellement défaut avant l'avènement du Consulat, a fait dire à l'éminent spécialiste Jean Massot que la Première République fut, en quelque sorte, un État sans tête¹⁹.

La Restauration, la II^e République et le Second Empire

La fin des campagnes militaires napoléoniennes coïncide avec le retour de la monarchie de 1814 jusqu'en 1848. C'est d'ailleurs dans le cadre d'une monarchie parlementaire libérale au pouvoir exécutif fort que les Bourbons reviendront aux affaires en 1814. Par la suite, lors de la monarchie de Juillet (1830-1848), les pouvoirs du roi seront progressivement limités par un Parlement plus puissant ainsi que par un exécutif dualiste, jetant ainsi les bases d'une influence durable sur les institutions politiques françaises. Sur le plan institutionnel, entre 1814 et 1830, les pouvoirs du roi sont énormes : chef de l'État irresponsable, dissolution de la Chambre des députés, initiative des lois, pouvoir de sanction et promulgation des lois ainsi que nomination et révocation des ministres. Au niveau parlementaire, s'ajoute à la Chambre des députés une Chambre des pairs qui est en quelque sorte calquée sur la Chambre des Lords anglaise. En ce qui concerne l'égalité des citoyens, le principe fondamental de la Révolution est préservé, mais le droit de vote est considérablement

17. Éric Ghérardi, *op. cit.*, p. 15.

18. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 38.

19. Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine : essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, p. 17.

limité – essentiellement aux bourgeois et aux propriétaires fonciers – afin de favoriser la stabilité électorale²⁰. Le droit de dissolution jouera cependant contre le roi qui, devant l'impossibilité de « cohabiter » avec une majorité hostile, sera chassé du pouvoir en juillet 1830²¹. À partir de là, le régime parlementaire va prendre une trajectoire plus classique et malgré l'absence du principe de la responsabilité ministérielle dans les textes constitutionnels, une « convention » en ce sens va progressivement s'imposer. Le gouvernement composé d'un « Cabinet » et dirigé par un « président du Conseil » va, conjointement avec le roi, voir aux affaires de l'État. Mais l'implication trop importante du roi dans les décisions gouvernementales précipitera la fin de la monarchie parlementaire²².

D'abord institué par un fort mouvement populaire – la Révolution de 1848 – en faveur de réformes sociales importantes, la II^e République va finalement, suite à l'adoption de la Constitution du 4 novembre 1848, favoriser la logique institutionnelle de la séparation entre l'exécutif et le législatif. Toutefois, la II^e République, fidèle aux idées révolutionnaires, conserve un régime parlementaire fort puisque l'Assemblée ne peut être dissoute par le président et que les décisions présidentielles doivent être soumises au contre-seing. Le président nomme et révoque cependant les ministres et partage l'initiative des lois conjointement avec le Parlement. Devant l'impossibilité de dissoudre un Parlement, qui lui est réfractaire et qui refuse de mettre en œuvre les politiques présidentielles, le blocage généralisé des institutions était plus que prévisible. C'est exactement ce qui va arriver lorsque Louis-Napoléon Bonaparte, élu président le 10 décembre 1848, mettra fin à la tradition parlementaire d'un exécutif dualiste en renvoyant le président du Conseil²³. En refusant de gouverner avec l'Assemblée et en provoquant un blocage institutionnel d'envergure, le président Bonaparte, sans le savoir, a probablement refusé de vivre une première forme républicaine de « cohabitation²⁴ ». Devant l'impossibilité de gouverner, Louis-Napoléon organise un coup d'État, rétablit la primauté de l'Empereur et instaure le Second Empire en 1852. Dans un premier temps le Second Empire ressemble en tout point au régime napoléonien : concentration des pouvoirs, contrôle du Parlement et du système judiciaire. Cette situation démontre bien la nature anti-démocratique du régime.

20. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 47.

21. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 62.

22. Éric Ghérardi, *op. cit.*, p. 18.

23. Cette tradition n'est cependant pas prévue dans le texte constitutionnel. Louis-Napoléon Bonaparte y met fin en octobre 1849.

24. Jean Massot, *op. cit.*, p. 28.

Mais contrairement au Premier Empire, Louis-Napoléon ne peut s'appuyer sur une élite naissante elle-même en quête de pouvoir. Progressivement à partir de 1860, grâce à l'appui des monarchistes attachés aux principes parlementaires, le Second Empire, évitant la dérive autoritaire, va plutôt se libéraliser en réintroduisant certaines libertés civiles et en dotant le Parlement de véritables prérogatives²⁵. La défaite de Sedan sonne le glas de l'Empire et établit d'une manière définitive la République française.

La III^e République

La III^e République demeure encore aujourd'hui la République la plus durable de l'histoire constitutionnelle de la France. D'abord dominée, entre 1870 et 1876, par des partis politiques conservateurs monarchistes – Thiers et le maréchal Mac-Mahon – la III^e République instaure un régime parlementaire doté d'un exécutif fort en 1875. Cette orientation du régime fait suite au cafouillage de l'exécutif transitoire dirigé par Thiers entre 1871 et 1873 et dominé par l'Assemblée. Durant cette période, même si Thiers porte le titre de président de la République, il n'est en réalité aucunement indépendant de l'Assemblée et lui est totalement redevable. En ce sens, il agit sans doute davantage comme un premier ministre de tradition britannique que comme un véritable président républicain²⁶. Malgré la Constitution de 1875²⁷, instaurant un exécutif dualiste avec à sa tête un président qui détient de larges prérogatives constitutionnelles²⁸ et un gouvernement responsable devant le Parlement, la III^e République va progressivement s'écarter de la « lettre » de la Constitution. Ainsi, la pratique politique et les coutumes parlementaires auront pour effet de neutraliser la fonction présidentielle²⁹. Toutefois, les lois constitutionnelles de 1875 vont instituer le septennat, un élément durable de la fonction présidentielle qui ne sera modifié qu'en 2000³⁰. De plus, même si les lois constitutionnelles de 1875 ne prévoient pas explicitement de présidence du Conseil,

25. Dominique Barjot, J.-P. Chaline et André Encrevé, *La France au XIX^e siècle: 1814-1914*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 438-439.

26. Alain Claisse, *op. cit.*, p. 20.

27. Il est à noter qu'il n'y a pas véritablement de Constitution, mais plutôt trois lois constitutionnelles: la loi relative au Sénat, la loi relative à « l'organisation des pouvoirs publics » et la loi sur « les rapports des pouvoirs publics ».

28. Nomination des ministres, chef des forces armées, initiative des lois, promulgation des lois et droit de dissolution.

29. Cette caractéristique a aussi été observable, mais dans le sens inverse et par la neutralisation du gouvernement et du Parlement au profit des prérogatives présidentielles sous la V^e République.

30. Jean Massot, *op. cit.*, p. 34.

la coutume va l'introduire rapidement³¹. Caractéristique intéressante de la III^e République, le gouvernement est responsable devant les deux chambres législatives accentuant, par le fait même, les pouvoirs de la Chambre haute. Contrairement à la II^e République, le président n'est pas élu au suffrage universel, mais plutôt par les deux chambres législatives, ce qui a sans doute contribué à affaiblir ses pouvoirs³².

C'est finalement Mac-Mahon lui-même qui va dénaturer le rôle de la présidence en refusant des gouvernements qui ne partagent pas son point de vue. L'affrontement tourne rapidement en un débat de société qui oppose monarchistes et républicains. Devant une Chambre majoritairement républicaine, le président tente une ultime dissolution en 1877, mais le résultat des élections législatives – remportées par les républicains – force la main de Mac-Mahon qui, selon l'expression maintenant célèbre prononcée par Gambetta, doit «se soumettre ou se démettre». Mac-Mahon décide finalement de démissionner. Jules Grévy, qui remplace Mac-Mahon et qui est un farouche détracteur de l'institution présidentielle, promet alors, dans une lettre adressée au Parlement, de ne jamais remettre en cause le pouvoir législatif notamment par le biais de la dissolution³³. À partir de là et jusqu'à la fin du régime en 1940, la III^e République ressemble davantage à un régime parlementaire moniste dominé par l'Assemblée qu'à un régime parlementaire dualiste tel que prévu pourtant par les lois constitutionnelles de 1875³⁴.

La IV^e République

Comme nous le démontre l'histoire politique de la France, dans le domaine constitutionnel, l'avènement d'un nouvel ordre, d'un point de vue historique, marque une continuité avec le régime précédent, ou encore une rupture³⁵. En ce qui concerne la IV^e République, adoptée en 1946, nul doute qu'elle s'inscrit en parfaite continuité avec la République précédente, à la différence près que l'organisation du pouvoir est expressément prévue par la Constitution et que les acteurs politiques ne tentent pas de dénaturer cette dernière. En ce sens,

31. Francis de Baecque, *Qui gouverne la France? Essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'État et le chef du gouvernement*, Paris, Presses universitaires de France, 1976, p. 31-34.

32. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 81.

33. Ce précédent marque une évolution, aussi appelée «Constitution Grévy», importante dans le fonctionnement de la III^e République.

34. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 26.

35. Francis de Baecque, *op. cit.*, p. 31.

la IV^e République codifie les pratiques de la III^e République d'une manière formelle, et non simplement coutumière comme ce fut le cas de la « Constitution Grévy ». L'exécutif est toujours dualiste, mais complètement dominé par le président du Conseil qui voit ses prérogatives reconnues par la Constitution et non par la coutume. C'est lui qui est responsable du pouvoir réglementaire, qui engage la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale, qui possède le droit de dissolution et qui assume la direction des forces armées³⁶. En outre, le président du Conseil a le contreseing sur toutes les décisions présidentielles. Devant autant de pouvoirs dévolus au chef du gouvernement, le chef de l'État n'a que des prérogatives notariales. Néanmoins, c'est le président³⁷ qui voit à la nomination du président du Conseil sous confirmation du Parlement, qui préside le Conseil des ministres et qui est président du Comité constitutionnel. En matière d'affaires étrangères, et sous l'impulsion de Vincent Auriol, le président va influencer directement les affaires du gouvernement.

On le voit bien, dans les faits, la IV^e République renforce les pouvoirs de l'exécutif en reconnaissant, entre autres, la prééminence du président du Conseil sur les autres membres du gouvernement, de même que dans les rapports du chef de gouvernement avec le président de la République. Pourtant, la IV^e République sera un modèle d'instabilité et d'inefficacité³⁸. À preuve, elle connaît, en un peu plus de dix ans, 22 gouvernements. Ce qui conduit à l'immobilisme et à l'instabilité gouvernementale, c'est l'incapacité du chef du gouvernement de coordonner une équipe solidaire pouvant s'asseoir sur une majorité parlementaire. L'Assemblée nationale, dominée par des partis politiques nombreux et antagonistes, contraint le gouvernement à l'impuissance³⁹, renforçant par le fait même les critiques déjà nombreuses dès l'adoption de la nouvelle Constitution en 1946. S'appuyant sur le courant révisionniste de l'entre-deux-guerres, les partisans d'un exécutif fort profitent de l'instabilité de la IV^e République pour demander au général De Gaulle de revenir aux « affaires » afin de voir à la rédaction d'une nouvelle Constitution : la V^e République.

36. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 93.

37. Toujours élu par le Parlement.

38. Alain Claisse, *op. cit.*, p. 22.

39. Cette impuissance du gouvernement est aussi le résultat de la multiplication des partis favorisée par le mode de scrutin proportionnel.

1.1.2. LE COURANT RÉVISIONNISTE

Le courant révisionniste qui s'est développé en France entre 1920 et 1946 et qui a finalement pris fin avec l'adoption de la V^e République a fortement été inspiré par les professeurs Raymond Carré de Malberg et René Capitant⁴⁰. C'est finalement le Premier ministre et constitutionnaliste Michel Debré et le général De Gaulle, fortement influencés par le courant révisionniste, qui vont mettre en application les théories de Malberg et Capitant. Pour les révisionnistes, le régime parlementaire dualiste de la France n'est pas efficace en raison du mode de scrutin qui affaiblit les possibilités d'une majorité stable⁴¹ et de l'impossibilité – coutumière ou constitutionnelle – du président à utiliser la dissolution. Ces deux caractéristiques, prétendent Carré de Malberg et Capitant, amènent finalement une dégénérescence du parlementarisme et du concept de souveraineté populaire, le Parlement détenant un pouvoir absolu⁴². En effet, en l'absence d'un mode de scrutin assurant la stabilité gouvernementale et d'un droit pour le chef de l'État à demander au peuple, par la dissolution, une nouvelle assemblée, la souveraineté populaire se trouve assujettie à la souveraineté parlementaire. En ces circonstances, l'exécutif ou le gouvernement ne sert qu'à assurer l'exécution des lois et non à diriger et animer le mouvement législatif⁴³. La IV^e République passe ainsi à un régime semi-conventionnel⁴⁴, pour reprendre l'expression de Jean-Claude Colliard⁴⁵. C'est sans doute dans cette logique que René Capitant prétend, dans sa critique de la IV^e République, qu'en institutionnalisant la « Constitution Grévy », les

40. Les théories révisionnistes ont été articulées, entre autres, par Raymond Carré de Malberg dans un ouvrage paru en deux tomes en 1920 et 1922 et réédité en 2004 : *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, 638 p. Voir aussi sur ce sujet René Capitant, « Les transformations du parlementarisme », in *Régimes parlementaires, Mélanges R. Carré de Malberg*, p. 31-57, Paris, Sirey, 1933.

41. René Capitant, *Écrits constitutionnels*, Paris, Éditions du CNRS, 1982, p. 297-298.

42. Raymond Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Revue du droit public*, tome 48 (1931), p. 226-227.

43. René Capitant, « L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'État », *Encyclopédie française*, tome X : *L'État*, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, Paris, 1964, p. 142-146.

44. La IV^e République prévoit tout de même, dans la Constitution, un exécutif indépendant du pouvoir législatif. Dans un régime conventionnel classique, l'exécutif est totalement entre les mains du Parlement d'où l'expression originale de Colliard « semi-conventionnel » qui caractérise bien le régime instauré en 1946. Le terme semi-conventionnel sert donc à illustrer le fait que la IV^e République possède un exécutif indépendant de l'Assemblée, mais que ce dernier est sous la domination du pouvoir législatif.

45. Jean-Claude Colliard, « Les différents modes de gouvernement », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 80.

constituants « sanctifient » l'Assemblée au point de retourner à la tradition révolutionnaire de la Convention⁴⁶. Par le fait même, le concept de souveraineté populaire se trouve complètement confisqué par l'Assemblée souveraine, qui devient maître du jeu politique et des partis au détriment de l'exécutif et du peuple lui-même⁴⁷.

C'est dans cette veine que Carré de Malberg et Capitant vont proposer de réformer l'État afin de restaurer les libertés individuelles et de diminuer les pouvoirs de l'Assemblée. La solution, prétend René Capitant, réside dans l'établissement en France d'un exécutif fort, en rupture avec la tradition rousseauiste d'un exécutif qui administre simplement les volontés du Parlement⁴⁸. Afin de restaurer les droits du peuple au détriment du Parlement, les auteurs préconisent de faire davantage appel au suffrage universel, en dotant le président de prérogatives comme la dissolution et le référendum et en s'assurant de son élection au suffrage universel⁴⁹. On ne peut s'empêcher de voir là les jalons du discours de Bayeux et les prémisses de la V^e République.

Le général De Gaulle reprend par la suite les théories révisionnistes dans son célèbre discours de Bayeux où il expose sa vision de la présidence : un exécutif aux pouvoirs renforcés et des partis politiques qui ne maîtrisent plus l'agenda en fonction d'intérêts strictement partisans : « [...] tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés, et qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons⁵⁰. » Cette réhabilitation de l'exécutif, dotant le président de nouveaux pouvoirs, est insuffisante, il faut aller plus loin précise Michel Debré. En ce sens, le premier chef du gouvernement de la V^e République propose également de donner plus de pouvoir à l'exécutif en renforçant les moyens constitutionnels qui lui permettent de dominer le pouvoir législatif. Dans l'esprit du fondateur de la Constitution de 1958, il faut faire davantage que renforcer la légitimité démocratique de l'exécutif, il faut aussi lui donner des instruments, au moyen du parlementarisme

46. Nicholas Wahl, « Aux origines de la nouvelle Constitution », *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 49-50.

47. Raymond Carré de Malberg, *loc. cit.*, p. 235.

48. René Capitant, *loc. cit.*, p. 149.

49. Jean-François Sirinelli, *La France de 1914 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 123.

50. Charles de Gaulle, « Discours de Bayeux », *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 190.

rationalisé, afin de sortir la France des régimes conventionnels⁵¹. En retournant « aux affaires » à la demande du gouvernement et du Parlement en 1958, De Gaulle va finalement mettre en application les orientations prises en 1946 dans le discours de Bayeux et appliquer, en l'espace de quelques années, ce que Malberg et Capitant avaient préconisé dans les années 1930.

1.1.3. 1958 : L'INFLUENCE GRANDISSANTE DU PRÉSIDENT

La Constitution de 1958 fait bien sûr référence au courant révisionniste en accordant au président des prérogatives importantes comme le référendum et la dissolution, ce qui favorise le principe de souveraineté populaire. Aussi, la V^e République réintroduit une séparation des pouvoirs qui diminue les prérogatives du Parlement. En effet, même si le gouvernement est toujours responsable devant l'Assemblée nationale, il est nommé par le président (article 8) et il n'émane pas directement de la Chambre basse. Le principe de « collaboration des pouvoirs » est donc exclu, ce qui diminue largement les pouvoirs du Parlement. D'ailleurs, la Constitution de 1958 édicte clairement à l'article 23 que « les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire ». L'influence du Parlement sur le gouvernement est donc plus limitée que dans un régime parlementaire où les membres du gouvernement peuvent cumuler les rôles de député et de ministre. Mais cette séparation des pouvoirs va plus loin selon Georges Burdeau. Pour lui, la V^e République, en réhabilitant les pouvoirs du chef de l'État, instaure une séparation entre le pouvoir d'État, symbolisé par un président responsable d'assurer la continuité de l'État, et le pouvoir partisan symbolisé par le Parlement⁵². Néanmoins, le régime conserve des éléments importants du parlementarisme, ce qui rend sa classification d'autant plus difficile. Certains auteurs décrivent la V^e République comme un régime hybride ou mixte. En effet, avec un gouvernement responsable devant l'Assemblée nationale et un président de la République doté d'un vaste champ de compétences, la V^e République ressemble à un croisement entre deux régimes, une espèce de « corniaud » pour reprendre l'expression consacrée par Georges Pompidou⁵³.

Les caractéristiques parlementaires du régime sont évoquées, entre autres, par les articles 20 et 21 de la Constitution qui indiquent que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et qu'il est

51. Michel Debré, « La nouvelle Constitution », *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 8-17.

52. Georges Burdeau, *loc. cit.*, p. 91.

53. Pierre Avril, *loc. cit.*, p. 3.

responsable devant le Parlement», et que «le premier ministre dirige l'action du gouvernement». Toutefois, l'articulation de la politique nationale s'effectue à travers «l'arbitrage et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics» du président. En d'autres termes, c'est au Conseil des ministres et sous l'influence du président que le premier ministre dirige l'action du gouvernement. Bref, le gouvernement responsable devant le Parlement tombe sous la gouverne du président. Il n'est donc pas faux de prétendre que dès 1958, le président est plus qu'un simple arbitre doté de prérogatives notariales⁵⁴.

Toutefois, entre 1958 et 1962, le président n'est pas encore un président législateur au sens où on l'entend aujourd'hui. En effet, il n'a pas encore tous les instruments à sa disposition pour consolider, entre ses mains, l'ensemble des pouvoirs exécutif et législatif⁵⁵. D'ailleurs dans l'esprit de Michel Debré, même si elle renforce les pouvoirs de l'exécutif, la V^e République n'instaure pas de régime présidentiel⁵⁶. En ce sens, Michel Debré profite des premières années de la V^e République pour faire une lecture parlementaire du fonctionnement du régime. Les rencontres du «Conseil de Cabinet», instituées entre 1958 et 1962, en sont sans doute le meilleur exemple. En tentant d'orienter les politiques du gouvernement sans la présence du président, le premier ministre joue le rôle classique d'un premier ministre de régime parlementaire. S'il semble évident que l'exécutif doit avoir les capacités de faire plus «qu'exécuter les lois» du Parlement, le président doit demeurer dans un rôle plus traditionnel de grand arbitre plutôt que de «capitaine» de l'équipe gouvernementale⁵⁷. Mais dès cette époque, l'influence du général se fait sentir. Par exemple, en ce qui concerne la nomination des ministres, c'est De Gaulle qui impose ses choix au premier ministre. Aussi et peut-être surtout, sur les questions importantes, le chef de l'État n'hésite pas à s'octroyer le dernier mot et à agir sans l'avis du premier ministre. C'est le cas notamment de la crise algérienne. Dans le système dyarchique, il y a donc un homme qui a le dernier mot et selon toute vraisemblance, il ne s'agit pas du premier ministre⁵⁸.

54. Jean Massot, «La fonction présidentielle», *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 8.

55. Il est à noter que le président, à cette époque, n'est pas élu au suffrage universel, mais par un collège de grands électeurs composé essentiellement de maires et de conseillers municipaux.

56. Michel Debré, *loc. cit.*, p. 10.

57. Jean Massot, *op. cit.*, p. 37.

58. René Capitant, *loc. cit.*, p. 158.

1.1.4. LA RÉFORME DE 1962 :

LE RENFORCEMENT DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

Dans l'esprit du général De Gaulle, seule l'élection au suffrage universel du président peut véritablement assurer à la fonction présidentielle une domination sur les institutions⁵⁹. Sans cette caractéristique, le président, même doté de nouvelles prérogatives constitutionnelles, ne peut véritablement devenir la « clé de voûte » du régime. C'est dans cette optique qu'il faut analyser la réforme de 1962. L'objectif premier de cette réforme est donc de légitimer, une fois pour toutes, les pouvoirs du président afin de lui donner les moyens d'avoir une influence prépondérante sur le bon fonctionnement des institutions. Dans cette perspective, la réforme de 1962 va asseoir définitivement la tendance présidentialiste du régime. D'abord, en instituant l'élection présidentielle au suffrage universel, permettant ainsi au président de devenir rapidement la pierre angulaire du régime, et ensuite en confirmant la lecture extensive de la Constitution faite par le général De Gaulle.

En fait, la réforme de 1962 va modifier la nature de la compétition électorale. À partir de ce moment, l'enjeu principal de l'élection présidentielle sera la direction du gouvernement⁶⁰. Bref, la classe politique française a accepté, avec cette réforme, de modifier le lieu du pouvoir : la présidence devient maintenant la direction de l'action gouvernementale et l'élection présidentielle, l'occasion de cimenter une majorité parlementaire accordant sa confiance au « gouvernement » du président. C'est donc le chef de l'État qui devient le ressort de la majorité parlementaire et, *de facto*, le chef du gouvernement. C'est aussi son programme politique que la majorité doit mettre en œuvre et en ce sens, le président, bien plus qu'un simple arbitre, s'avère un véritable législateur. L'élection présidentielle devient, en quelque sorte, l'élément déclencheur de la majorité parlementaire. Les slogans des élections présidentielle et législative de 1969 et 1973 sont à ce propos révélateurs de cette dynamique : « Un président pour la majorité » et « Une majorité pour le président »⁶¹. Cette caractéristique rend évidemment la V^e République bien différente d'un régime parlementaire classique où l'élection législative est la seule grande compétition électorale.

59. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir: tome II*, Paris, Plon, 1971, p. 13-14.

60. Pierre Avril, *loc. cit.*, p. 5.

61. Charles Zorgbibe, *De Gaulle, Mitterrand et l'esprit de la Constitution*, Paris, Hachette, 1993, p. 62.

Mais la réforme de 1962 ne fait pas simplement qu'institutionnaliser l'élection au suffrage universel. Elle va encore plus loin en raison de la lecture extensive que fait le général De Gaulle du recours au référendum pour modifier la Constitution. D'ailleurs, bien des spécialistes considèrent cette procédure de modification inconstitutionnelle. Aujourd'hui cependant, le recours au référendum pour modifier la Constitution ne serait sans doute pas considéré de la même façon qu'en 1962 et même le président Mitterrand, pourtant un farouche opposant à cette procédure en 1962, semble avoir accepté cette règle lors de sa présidence⁶². Voilà donc un élément qui, avec l'élection au suffrage universel, renforce la fonction présidentielle et donne au chef de l'État le pouvoir de modifier la « loi suprême » du pays sans consulter le Parlement.

À terme, la réforme de 1962 allait avoir trois conséquences sur les institutions : d'abord favoriser le couplage des majorités présidentielle et parlementaire, ce qui a provoqué une bipolarisation du système des partis en articulant la vie politique autour des deux grandes coalitions de droite et de gauche. Ensuite, asseoir définitivement la prééminence présidentielle. Finalement, elle allait obliger l'opposition à entrer définitivement dans la logique institutionnelle de la V^e République⁶³. À ce chapitre, le ralliement du président François Mitterrand à la Constitution de 1958 est fort révélateur. Originellement réfractaire à l'orientation présidentialisée de la Constitution de 1958, il allait finalement, à travers ses deux septennats, renforcer la fonction présidentielle⁶⁴. Les périodes de cohabitation n'ont d'ailleurs pas vraiment modifié le lieu de compétition pour le pouvoir. Tout au plus, elles ont changé le lieu où s'exerce le pouvoir, le faisant passer de l'Élysée à Matignon. D'ailleurs, même si la cohabitation rend le partage des compétences plus délicat, elle s'appuie néanmoins sur une majorité parlementaire qui a pour principal objectif de reconquérir la présidence⁶⁵. Ainsi, que le gouvernement soit de gauche ou de droite, en période de concordance ou de discordance, il peut compter invariablement sur une majorité pour soutenir ses politiques. Cette caractéristique faisait cruellement défaut aux républiques précédentes⁶⁶. C'est sans doute en ce sens que Jean Rosseto parle d'« invariant majoritaire ».

62. Philippe Ardant, *Les institutions de la V^e République*, Paris, Hachette, 2001, p. 29.

63. Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine : essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, p. 144.

64. Xavier Vandendriessche, « L'apport du président Mitterrand au droit constitutionnel de la V^e République », *Revue du droit public*, tome 112 (1996), p. 638.

65. Pierre Avril, *loc. cit.*, p. 6.

66. Jean Rosseto, « La V^e République entre pérennité et perfectibilité », *Revue du droit public*, n° 1 (2002), p. 157.

1.2. LA CLASSIFICATION DU RÉGIME

Compte tenu à la fois des éléments de continuité et de rupture historique que l'on retrouve à l'intérieur de la V^e République et au regard du fonctionnement du régime depuis 1962, est-il possible d'établir une classification précise de ses institutions? Pour un juriste, la V^e République est indéniablement un régime parlementaire⁶⁷. La logique est plutôt simple et incontestable: «le gouvernement est responsable devant le Parlement» (art. 20). Mais comme on l'a vu, la V^e République laisse une place prépondérante au président qui, doté de prérogatives constitutionnelles importantes et grâce à une pratique majoritaire favorisée par son élection au suffrage universel, devient à la fois le chef de l'État et le chef de la majorité parlementaire. Voilà sans doute la source de cette «exception française» en comparaison des autres régimes parlementaires européens. Comment tenir compte de cette exception dans la classification du régime et surtout comment trouver une terminologie qui permette de concilier le fait que ce régime parlementaire soit sous la domination d'un «monarque républicain» comme le disait Maurice Duverger⁶⁸? Sur ce point, le débat dans la littérature a suscité de nombreuses controverses depuis 1958. Sans doute pouvons-nous résumer l'ampleur des débats en affirmant que le régime instauré en 1958 est un régime mi-parlementaire en raison du principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, mi-présidentiel en raison de l'action prépondérante du président en période majoritaire.

1.2.1. UN RÉGIME SEMI-PRÉSIDENTIEL

Afin de bien considérer «l'invariant majoritaire» et la domination du président de la République sur l'ensemble des institutions, le concept de régime semi-présidentiel est apparu, sous la plume de Maurice Duverger, dans les années 1970⁶⁹. Ce concept repose essentiellement sur deux points: premièrement, l'élection au suffrage universel d'un président doté de prérogatives constitutionnelles. Deuxièmement, la présence d'un premier ministre et d'un gouvernement responsable devant le Parlement⁷⁰. À cela, on peut ajouter le fait que dans un régime semi-présidentiel, le chef de l'État jouit habituellement du

67. Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 1.

68. Maurice Duverger, *La monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974, p. 26.

69. *Ibid.*, p. 122.

70. Maurice Duverger, «Le concept de régime semi-présidentiel», in *Les régimes semi-présidentiels*, sous la dir. de Maurice Duverger, Paris, Presses universitaires de France, 1986, p. 7.

pouvoir de dissolution. L'utilisation du terme semi-présidentiel se justifie donc par le fait que, contrairement aux États-Unis, l'exécutif est dualiste, mais sous la domination du président.

À la lumière de l'analyse comparative, nous pouvons identifier six pays occidentaux qui correspondent à cette typologie. Toutefois, aucun de ces régimes ne possède vraiment les caractéristiques particulières de la V^e République, ce qui à notre avis diminue grandement les possibilités de comparaison. L'Irlande, l'Autriche et l'Islande sont, selon Duverger, des régimes d'apparence semi-présidentielle. Dans ces trois pays, la « compétition » politique est surtout axée sur le parlementarisme et le véritable chef de l'exécutif est le premier ministre. La dualité entre les deux têtes de l'exécutif est donc plus symbolique qu'effective. En d'autres termes, le président y joue un rôle politique effacé. En Irlande, le président a même très peu de prérogatives constitutionnelles, à tel point que Duverger hésite à le classer sous la typologie des régimes semi-présidentiels. En Islande, le président profite de très larges prérogatives, mais ne les utilise guère... ou exceptionnellement. En Autriche, à l'exception des présidences d'après-guerre qui refusèrent des gouvernements de coalition minoritaires au profit d'une grande coalition nationale, la fonction présidentielle a été complètement neutralisée, de sorte que la classe politique évolue dans un régime parlementaire⁷¹. De surcroît, dans ces trois pays, le Parlement peut nommer directement le président, s'il y a une entente entre les partis politiques, sans qu'il y ait eu préalablement une élection présidentielle au suffrage universel⁷². Bref, dans ces régimes, l'élection au suffrage universel confère une légitimité symbolique au président de la république.

En France, au Portugal et en Finlande, le président joue un rôle beaucoup plus déterminant. Ce phénomène est dû en grande partie à l'interprétation extensive des prérogatives présidentielles, à l'influence importante des présidents dans la dynamique institutionnelle et au fait que les partis politiques ont accepté volontairement de faire de la présidence un « centre politique » important⁷³. Dans ces régimes, le président ne sert donc pas

71. Armel Le Divellec, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 6 (1996), p. 951.

72. Cela fut le cas en Autriche en 1945-46 avec la nomination par l'Assemblée fédérale, sans élection au suffrage universel, du socialiste Karl Renner. En Irlande et en Islande, une simple loi du Parlement permet d'autoriser la nomination du chef de l'État sans recourir à son élection au suffrage universel. Sauf à de rares exceptions cependant, comme au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale en Autriche ou encore pour prolonger le mandat d'un président préalablement élu, les présidents de ces pays ont toujours été élus au suffrage universel.

73. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 15.

simplement à « inaugurer les chrysanthèmes ». Il faut toutefois noter que, dans le cas de la Finlande et du Portugal, le mode de scrutin proportionnel au Parlement ne permet pas, comme en France, de dégager une majorité parlementaire qui soutient directement le président. En outre, les récentes modifications constitutionnelles en Finlande – Constitution 2000 – ont diminué les pouvoirs présidentiels notamment en limitant les prérogatives présidentielles en matière d'affaires étrangères⁷⁴. Au Portugal, les citoyens et les partis politiques ont préféré faire des élections législatives la lutte principale pour le pouvoir tout en maintenant des présidents au leadership fort. Dans ces deux pays, même si la fonction présidentielle n'est pas simplement symbolique, elle n'a pas tout à fait la même portée qu'en France. Pourquoi alors la neutralisation de la fonction présidentielle ne s'est-elle pas produite en France à l'instar des autres pays européens ? D'abord, il y a la personnalité du général De Gaulle qui a favorisé une forte présidentialisation du régime et ce avant même les modifications de 1962. Ensuite, le président français, même si cela n'est pas un cas d'exception, jouit de larges prérogatives constitutionnelles : défense, politique étrangère, nomination, référendum, dissolution, pouvoir de crise. Enfin, la présidentialisation des partis politiques a fait du président le chef de la majorité parlementaire. Ce dernier élément a été amplifié par le fait que le président a pu compter sur une majorité parlementaire entre 1962 et 1986⁷⁵.

En bout de piste, le concept de régime semi-présidentiel ne semble pas véritablement convenir pour qualifier les régimes politiques. D'abord, en raison du fait qu'outre l'exception française, bien peu de régimes peuvent être qualifiés de semi-présidentiels. En fait, si l'objectif avoué de Maurice Duverger était d'« inventer » le qualificatif semi-présidentiel afin de sortir la V^e République de son caractère d'exception, il a finalement davantage contribué à accentuer l'exception française⁷⁶. La raison en est simple, les régimes qui correspondent à la définition de Duverger ont une pratique qui s'approche davantage d'un régime parlementaire moniste que d'un véritable régime parlementaire dualiste. Ensuite, pour la raison plus fondamentale que même dans le cas où le président, comme en France, est souvent le véritable chef de la majorité parlementaire, il a besoin du Parlement et du premier ministre, dont le gouvernement est responsable devant le Parlement, pour mettre en œuvre sa politique législative et budgétaire. Le terme semi-présidentiel, en plaçant l'accent sur la présidentialisation du régime, s'avère une erreur « pratique » puisqu'il a pour

74. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 20.

75. Hugues Portelli, *Les régimes politiques européens*, Paris, Livre de poche, 1994, p. 23.

76. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 58.

conséquence de qualifier un exercice du pouvoir – le présidentielisme majoritaire⁷⁷ – qui ne tient que par la volonté tacite des parlementaires d’abdiquer une partie de leur pouvoir. En outre, la classification du régime repose essentiellement sur le mode d’élection du président. Là encore, il s’agit d’une erreur, comme le note justement Pierre Avril : « Ce n’est pas parce que le président de la V^e République est élu au suffrage universel qu’il joue le rôle que l’on sait, c’est parce qu’il joue ce rôle qu’il est élu au suffrage universel : la révision constitutionnelle a été décidée par le général De Gaulle précisément parce qu’il voulait assurer l’avenir de la fonction présidentielle. Le mode de désignation est la conséquence du pouvoir à exercer, il n’en est pas la cause⁷⁸. » Conséquemment, ce qui doit guider la classification des régimes n’est pas simplement le mode de désignation du chef de l’État, mais plutôt la fonction effective qu’il occupe à l’intérieur du régime.

1.2.2. UN RÉGIME PARLEMENTAIRE À CORRECTIF PRÉSIDENTIEL

Pour Pierre Avril, la nature de la V^e République repose exclusivement sur le principe de majorité parlementaire. Cependant, contrairement à un régime parlementaire classique, cette majorité se définit en rapport avec le président de la République. D’ailleurs, cette caractéristique existe aussi en période de cohabitation avec cette différence, bien évidente, que la majorité parlementaire se définit alors contre le président⁷⁹. Mais la cohabitation fait bien plus qu’illustrer le rapport entre la majorité et le président, elle prouve *de facto* que le régime repose essentiellement sur le parlementarisme. En ces circonstances, on le sait, le président ne peut mettre en œuvre ses politiques et son programme au risque de provoquer une crise politique. Personne n’a envisagé de provoquer un tel scénario, sauf peut-être le général De Gaulle dans les années 1960⁸⁰. La cohabitation prouve donc que sans l’appui du Parlement, le gouvernement « présidentiel » ne peut fonctionner. D’ailleurs, cette situation conflictuelle n’a pas du tout la même conséquence qu’aux États-Unis où la distinction entre la

77. Le terme présidentielisme majoritaire sera par la suite utilisé tout au long de l’ouvrage pour qualifier les situations de concordance des majorités présidentielle et parlementaire. Il ne s’agit pas ici de trancher le débat sur la nature du régime français et de prendre parti en faveur du régime présidentiel, mais plutôt simplement de qualifier une situation et une pratique politique.

78. Pierre Avril, « Sur le Parlement européen », *Commentaire*, n° 66 (1994), p. 473.

79. Pierre Avril, « La nature de la V^e République », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 6.

80. Alain Peyrefitte, « Les trois cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 29.

majorité parlementaire et les orientations des politiques présidentielles n'a pas la même signification⁸¹. Il y a donc en France ce qu'il n'y a pas aux États-Unis, un lien entre majorité parlementaire et responsabilité gouvernementale.

Le fonctionnement normal et habituel de la V^e République, c'est un gouvernement sous l'égide d'un président, chef d'une majorité parlementaire unie, et suffisamment disciplinée pour assurer au chef de l'État le rôle de législateur. La cohabitation, même si elle met un frein à la « monarchie présidentielle » et donne au régime des allures parlementaires plus classiques, ne vient pas modifier la lutte pour le pouvoir, qui demeure principalement axé autour de la présidence. Cette action gouvernementale dirigée par le président ou encore, en période de cohabitation, par le premier ministre – mais avec pour but la reconquête d'une présidence majoritaire – nous laisse croire que l'on pourrait qualifier la V^e République de régime parlementaire (action gouvernementale) à correctif présidentiel (direction présidentielle)⁸².

1.2.3. UN RÉGIME PARLEMENTAIRE SEMI-DUALISTE

Si le critère principal pour la classification des régimes repose davantage sur l'organisation constitutionnelle du pouvoir et sur l'agencement des différents organes institutionnels plutôt que sur le mode de désignation, nul doute que la V^e République entre dans une typologie parlementaire⁸³. Le terme semi-présidentiel, qui fait surtout référence au mode d'élection du président, ne tient pas compte du fait que ce mode de désignation peut évoluer avec le temps en raison d'une neutralisation de la fonction présidentielle ou encore de la signification du suffrage universel dans un avenir plus lointain. Pour Philippe Lauvaux, cette absence de rigueur méthodologique a mené à « de fausses catégories mixtes [...] qui ne répond [ent] ni à la logique lexicale ni à la logique juridique⁸⁴. »

Pour bien saisir la nature de la V^e République, il faut comprendre son caractère d'abord parlementaire et ensuite dualiste. Il est certes possible de faire des nuances entre les différents régimes parlementaires, qu'ils soient dualistes ou encore monistes, mais l'élection au suffrage universel d'un président

81. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 7.

82. Pierre Avril, *loc. cit.*, p. 6.

83. Philippe Lauvaux, « L'illusion du régime présidentiel », in *La République : mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 339.

84. *Ibid.*, p. 339.

ne doit pas pour autant nous « aveugler » sur la nature profonde d'un régime⁸⁵. En ce sens, les régimes parlementaires dualistes, où le chef de l'État est élu au suffrage universel, forment un type de régime presque aussi distinct que les monarchies parlementaires⁸⁶. Par le fait même, ce type de régime est tout aussi éloigné du régime présidentiel qu'un régime parlementaire classique⁸⁷. C'est sans doute en raison du fait qu'il oriente la classification du régime vers les régimes présidentiels que le qualificatif semi-présidentiel est si vertement critiqué. Néanmoins, le terme semi-présidentiel a eu pour effet de démontrer la transformation importante du régime après la réforme de 1962 en mettant l'accent sur le mode de désignation du président⁸⁸. Mais, si au niveau purement juridique la question semble facilement réglée, au niveau pratique notre interrogation demeure. Comment tenir compte de l'action du président dans ce régime purement parlementaire ?

La réponse de P. Lauvaux est intéressante puisqu'elle respecte une catégorisation plus classique de la V^e République tout en soulignant l'apport du président dans le bon fonctionnement des institutions. Dans cette perspective, le caractère dualiste des institutions doit être au centre de la classification du régime en raison de la double dépendance du gouvernement devant le président et le Parlement⁸⁹. Cette classification ne fait toutefois pas l'unanimité. Pour certains auteurs comme Jean-Claude Zarka, Dimitri G. Lavroff et Marie-Anne Cohendet, la Constitution de 1958 établit un véritable régime parlementaire moniste⁹⁰. La justification de ces éminents juristes est difficilement contestable d'un point de vue juridique : dans la V^e République le gouvernement est seulement responsable devant le Parlement. Pour être dans un véritable régime dualiste, le gouvernement doit être responsable devant le Parlement et devant le président. Ce point de vue ne semble cependant pas majoritaire et pour Pierre Pactet, même s'il n'y a pas de double responsabilité dans le texte, « l'esprit qui préside au fonctionnement du régime » impose une

85. Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 2004, p. 192.

86. Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 10.

87. Pierre Avril, *loc. cit.*, p. 6.

88. Philippe Lauvaux, « L'illusion du régime présidentiel », in *La République : mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 340.

89. René Capitant, *loc. cit.*, p. 151.

90. Dimitri Georges Lavroff, « La prééminence du président de la République au sein du système politique », in *La Présidence en France et aux États-Unis*, sous la dir. de Jean-Louis Seurin, Paris, Economica, 1986, p. 329, et Jean-Claude Zarka, *Fonction présidentielle et problématique, majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la V^e République*, Paris, L.G.D.J., 1992, p. 34.

double dépendance du premier ministre et du gouvernement envers le Parlement et le président⁹¹. Chose certaine, s'il n'y a pas nécessairement de dualité au sens juridique du terme, il y a, sans aucun doute, une dualité gouvernementale en ce sens que le gouvernement est dirigé conjointement par le chef de l'État et le chef du gouvernement. C'est toutefois le président qui semble en être la tête dirigeante sauf en période de cohabitation⁹². Dans cette perspective et afin de prendre en considération le rôle prépondérant du chef de l'État et surtout de la dépendance plus grande – en période majoritaire – du gouvernement à l'endroit du président, Lauvaux préfère qualifier la V^e République de régime parlementaire semi-dualiste. La qualification est un peu paradoxale en ce sens qu'elle reprend l'expression de Duverger, mais en mettant l'accent cette fois sur le caractère parlementaire du régime. Le terme semi-dualiste sert ici avantagusement à démontrer que la double dépendance est hiérarchique et que le gouvernement est d'abord dépendant du président et ensuite du Parlement.

1.2.4. UN RÉGIME PARLEMENTAIRE À GOUVERNEMENT SEMI-PRÉSIDENTIEL

Comme on a pu le constater, la classification du régime institué en 1958 fait l'objet d'un débat important à travers la littérature. À la lumière des trois interprétations que nous avons présentées, il faudrait peut-être en ajouter une dernière qui, sans être parfaite, fait probablement la meilleure synthèse des différentes définitions offertes sur la nature du régime de la V^e République. À prime abord, même si le général De Gaulle a marqué durablement la fonction présidentielle en instituant l'élection au suffrage universel, il nous apparaît évident que la nature profonde de la V^e République, selon «la lettre de la Constitution», est caractérisée par le parlementarisme. À ce chapitre, les articles 20 et 21, qui font du gouvernement, responsable devant le Parlement, l'acteur qui «détermine et conduit la politique de la nation», ne laissent guère de doute sur la nature véritable du régime. Aussi, le droit de censure du Parlement à l'endroit du gouvernement, prévu à l'article 49, démontre clairement la tendance parlementaire du régime. Il n'en demeure pas moins que la V^e République est un cas unique et que le couplage des majorités parlementaire et présidentielle rend le président à la fois «arbitre» et «capitaine» pour

91. Pierre Pactet, *Les institutions françaises*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 20-21.

92. Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Fayard, 1996, p. 104.

reprenant l'expression de Jean Massot. En outre, même si la cohabitation encadre le pouvoir présidentiel et permet de découvrir « la lettre de la Constitution » et de redonner au président un pouvoir d'arbitrage plutôt que de législateur, elle n'est en fait qu'un moyen pour reconquérir la présidence.

Les concepts de régime parlementaire à correctif présidentiel et de régime parlementaire semi-dualiste sont sans doute ceux qui se rapprochent le plus de la véritable nature de la V^e République. Malheureusement, dans le premier cas comme dans le second, la terminologie ne rend pas sa juste valeur au rôle déterminant du chef de l'État, qui est, rappelons-le, le véritable centre du combat politique. En ce sens, Maurice Duverger avait quelque part raison en qualifiant le régime politique français de « semi-présidentiel ». Après tout, c'est le président qui est élu au suffrage universel et c'est « son programme » politique que le Parlement sera chargé de mettre en œuvre. En outre, la réforme constitutionnelle de 2000, qui réduit le mandat présidentiel de sept à cinq ans et qui favorise la concordance des élections présidentielle et législative, a peut-être fait définitivement évoluer le régime vers le présidentielisme, même s'il faudra probablement attendre quelque temps pour constater l'impact du quinquennat. Avec ces changements, les risques de cohabitation se trouvent grandement diminués et conséquemment le retour à un régime parlementaire moniste est peu probable⁹³. Cette présidentialisation du régime nous laisse donc croire que le terme le plus réaliste pour qualifier la nature de la V^e République serait plutôt celui de régime parlementaire à gouvernement semi-présidentiel⁹⁴. Par le fait même, nous concilions le fait que la Constitution de 1958 instaure un régime parlementaire dualiste et que la pratique, elle, favorise un gouvernement à tendance présidentieliste.

93. Jean Massot, « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 705.

94. Jean-Claude Colliard, « L'élection du premier ministre et la théorie du régime parlementaire », in *La République : mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 530.

LA COHABITATION

SIGNIFICATION, PRATIQUES ET USAGES SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

2.1. LA COHABITATION : QUELLE SIGNIFICATION POUR LES INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE ?

Dans le cadre de la V^e République, le phénomène de la cohabitation fait clairement référence à une situation politique conflictuelle ou encore à une confrontation entre le président de la république et la majorité parlementaire¹. Toutefois, en des termes purement juridiques, ce conflit renvoie sans doute davantage à une problématique matrimoniale reliée au droit de la famille². D'ailleurs, avant les premières expériences de la « cohabitation politique », aucun dictionnaire – spécialisé ou général – n'aborde cette question sous l'angle de la problématique majorité présidentielle et majorité parlementaire. Pourtant, dans l'histoire politique et constitutionnelle de la France, le conflit entre les

1. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 6.

2. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 13.

majorités parlementaires et l'exécutif est un thème récurrent³. Quel est donc le véritable sens du mot cohabitation en rapport avec les bouleversements politiques que provoque le conflit des majorités sous la V^e République? Comment un tel mot, pourtant au départ négligé par la classe politique, a-t-il réussi à s'imposer dans le vocabulaire politique? Et quelles nuances peut-on apporter au sens du mot cohabitation?

2.1.1. ENTRE 1958 ET 1983: UN TERME PARMIS D'AUTRES

Le terme cohabitation est apparu sur la scène politique française assez tardivement. Cette situation est un peu surprenante puisque les possibilités d'une coexistence entre un président de la république, élu au suffrage universel, et une assemblée nationale, composée majoritairement de députés hostiles au président, n'était pas un débat nouveau dans la vie politique française. Déjà en 1967, De Gaulle avait imaginé ce à quoi ressemblerait une telle situation mais préférerait, pour la qualifier, parler d'une simple variante du parlementarisme⁴. Lors des cohabitations manquées de 1973 et 1978⁵, le terme n'a pas véritablement réussi à s'imposer même s'il avait été brièvement abordé par certains spécialistes et membres de la classe politique française⁶. Par exemple, François Mitterrand, devant l'éventualité d'une victoire aux législatives de 1978, commence indéniablement à utiliser le terme – ou plutôt le verbe – cohabitation au sens où on l'entend encore aujourd'hui: « Nous cohabiterons dans le même pays, désireux de préserver le tissu national commun, mais il y aura deux politiques pour la France: la sienne et la nôtre, et elles ne pourront être confondues⁷. » En reliant le terme cohabitation à la mise en œuvre d'un programme politique opposé aux orientations présidentielles, François Mitterrand s'approche grandement de la signification que va prendre le mot cohabitation à partir de 1986. Par ailleurs, un peu avant cette période, des auteurs tels que Jean-Luc Parodi et Pierre Avril analyseront la discordance des majorités sous l'angle de la cohabitation. Jean-Claude Colliard utilisera le mot

3. Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation: leçon d'une expérience*, Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 13.

4. Alain Peyrefitte, *loc. cit.*, p. 30.

5. L'adoption d'un programme commun de gouvernement par les partis de gauche en vue des élections législatives de 1973 fait présager des possibilités de cohabitation. Par la suite, les élections présidentielles très serrées de 1974 et les divisions de la droite entre 1974 et 1978 font aussi croire à une victoire plus que possible de la gauche aux élections législatives de 1978. C'est en raison de ces circonstances que nous disons des élections législatives de 1973 et 1978 qu'elles sont des « cohabitations manquées ».

6. Jean Massot, *op. cit.*, p. 15.

7. Déclaration reprise dans *Le Monde* des 4 et 22 mars 1978.

cohabitation en 1978 afin de qualifier une rupture de majorité⁸. Cependant, à cette époque, les analystes, commentateurs et acteurs politiques avaient tous, en quelque sorte, leur propre définition de la cohabitation, préférant parler de discordance, de dyarchie ou encore de contradiction des majorités⁹. Toutefois vers la fin des années 1970, c'est le terme coexistence qui avait le plus de chance de se généraliser puisqu'il était privilégié par un nombre important d'acteurs politiques¹⁰. Malgré quelques apparitions isolées, on peut donc retenir que le terme cohabitation était relativement inconnu avant le début des années 1980, autant dans la littérature spécialisée que chez les acteurs de la scène politique¹¹.

2.1.2. 1983 : LA CONSÉCRATION DU TERME

C'est cependant en 1983 que le terme cohabitation sera généralement accepté et utilisé dans la classe politique tout entière, en prenant définitivement le sens dans lequel on l'utilise maintenant. Cette situation n'est pas étrangère à l'appropriation du terme par des acteurs politiques de premier plan. C'est à Valéry Giscard d'Estaing, lors d'une entrevue livrée à *l'Express* le 14 janvier 1983, que l'on attribue la première utilisation du mot cohabitation en son sens actuel¹². Par la suite, lors du colloque sur les régimes semi-présidentiels organisé par le professeur Maurice Duverger les 20 et 21 janvier 1983 à Paris, l'ancien premier ministre Raymond Barre utilise clairement le mot cohabitation dans ses explications concernant l'hypothèse de la contradiction des majorités : « Mais je crois que tout ceci n'est pas conforme à la dignité des institutions [...]. Car, enfin, voilà deux hommes l'un en face de l'autre. Chacun d'eux a ses conceptions [...]. Pourquoi voulez-vous, au-delà des compromis possibles, que l'un cède par rapport à l'autre ? La cohabitation, dans ce cas-là, me paraît extrêmement difficile¹³. » D'ailleurs, dans la conception de l'ancien premier ministre, nul doute que dans l'éventualité d'une sanction législative envers le président, ce dernier a le devoir de démissionner. Dans cette

8. Jean-Claude Colliard, « Un régime hésitant et déséquilibré », *Pouvoirs*, n° 4 (1978), p. 122.

9. Olivier Duhamel, « L'hypothèse de la contradiction des majorités », in *Les régimes semi-présidentiels*, sous la dir. de Maurice Duverger, Paris, Presses universitaires de France, 1986, p. 257.

10. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 11.

11. Jean Massot, *op. cit.*, p. 15.

12. Jean-Louis Quermonne, « La légitimité respective du président et du gouvernement en période de cohabitation », *Regards sur l'actualité*, n° 132 (1987), p. 3.

13. Raymond Barre, « Débat », in *Les régimes semi-présidentiels*, sous la dir. de Maurice Duverger, Presses universitaires de France, Paris, 1986, p. 361.

perspective, Raymond Barre propose, peu avant 1986, de faire des élections législatives un plébiscite sur la démission du chef de l'État¹⁴. Mais cette stratégie « pré-cohabitationniste » est vivement critiquée par les dirigeants de la droite, qui voient la cohabitation comme un instrument à leur disposition¹⁵. Néanmoins, les propos tenus par Raymond Barre en 1983, lors du colloque sur les régimes semi-présidentiels, sont repris dans un résumé que fait *Le Monde* des débats tenus à l'occasion de cet événement. Quelques mois plus tard, c'est au tour d'Édouard Balladur d'expliquer comment la majorité parlementaire pourrait tenter « la cohabitation ». L'expression est donc, à partir de ce moment, définitivement consacrée¹⁶.

2.1.3. VERS UNE DÉFINITION DE LA COHABITATION

En son sens politique, la cohabitation renvoie, comme nous l'avons vu, à un conflit entre les majorités parlementaire et présidentielle. Dans cette perspective, les élections de mars 1986 vont obliger le chef de l'État à tenir compte de la volonté populaire exprimée lors des élections législatives. En effet, le président devra accepter qu'une équipe gouvernementale, dont l'objectif avoué est de remettre en cause les politiques présidentielles, prenne en charge la direction des affaires de l'État. En ce sens, la cohabitation implique une spoliation ou encore une confiscation du pouvoir présidentiel¹⁷. Cette confiscation est provoquée par l'impossibilité pratique et logistique du président à utiliser l'Assemblée nationale pour mettre en œuvre son programme législatif¹⁸.

Par ailleurs, Maurice Duverger, anticipant cette situation, publie son *Bréviaire de la cohabitation* qui nous offre une définition sommaire du nouveau phénomène : « État d'un président de la République et d'une majorité parlementaire d'orientation différente qui vivent ensemble¹⁹. » Au centre de cette définition, il y a deux éléments à souligner. D'abord, « l'orientation différente » qui fait clairement référence à une contradiction des majorités qui, elle, oblige le président à subir des initiatives politiques contraires à ses engagements.

14. Hugues Portelli, *La cinquième République*, Paris, Grasset, 1994, p. 369.

15. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement : dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 51.

16. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 16.

17. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 30.

18. Jean-Claude Zarka, « La fonction présidentielle : l'évolution », *Revue politique et parlementaire*, n° 1006 (2000), p. 41.

19. Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, Presses universitaires de France, 1986, p. 5.

Ensuite, le « qui vivent ensemble » qui anticipe les obligations de compromis qui émergeront de la cohabitation. C'est donc dire que la cohabitation signifie aussi que les acteurs politiques – et plus particulièrement les deux têtes de l'exécutif – doivent négocier et s'entendre sur une nouvelle pratique du pouvoir. Le compromis n'est pas nouveau dans l'exécutif dyarchique, mais la hiérarchie, elle, a changé. En contrepartie, « qui vivent ensemble » signifie aussi que le président ne fait pas simplement se soumettre ; il entend jouer un rôle, même en période de cohabitation. Il doit cependant apprendre à vivre quotidiennement avec un adversaire politique – le premier ministre – devenu puissant, qui, de plus, s'appuie sur la légitimité de l'Assemblée nationale. Car en termes de légitimité, la cohabitation signifie aussi qu'il y a, au sein de l'exécutif, une opposition entre les deux modes de désignation de la souveraineté populaire²⁰. Celle-ci s'exprime au moyen des élections au suffrage universel d'un président de la République et des 577 députés de l'Assemblée nationale. Par conséquent, en période de cohabitation, il n'y a pas simplement une hiérarchisation au sein de l'exécutif mais aussi au niveau de la légitimité. Dans cette perspective, la légitimité d'un gouvernement de cohabitation dépasse celle du président puisque les « dernières volontés » du peuple se sont affirmées par le suffrage universel des élections législatives²¹.

Marie-Anne Cohendet va un peu plus loin que Duverger dans sa définition de la cohabitation en la présentant comme la « coexistence d'un chef d'État et d'une majorité parlementaire représentant des tendances politiques antagonistes²². » Le mot antagoniste sert ici avantagement le concept de cohabitation puisqu'il se rapporte à l'opposition des programmes politiques entre le président et le premier ministre. En effet, pour qu'il y ait antagonisme entre le président et le premier ministre, il doit y avoir forcément l'objectif, pour le nouveau gouvernement, de mettre en œuvre un programme politique différent de celui du président. Cette terminologie est donc plus forte que les simples « orientations politiques opposées » proposées par Duverger. C'est sans doute Jean Massot qui fait le mieux la synthèse entre ces deux définitions : « coexistence d'un chef d'État élu au suffrage universel sur un programme politique et d'un premier ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire élue pour soutenir une politique opposée²³. »

20. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 13.

21. Olivier Duhamel, « La Constitution de la V^e République et l'alternance : étude des conséquences constitutionnelles d'un antagonisme entre président de la République et Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 1 (1977), p. 71.

22. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 13.

23. Jean Massot, *op. cit.*, p. 16.

2.1.4. DISTINCTION ENTRE COHABITATION, DYARCHIE, RIVALITÉ INTERNE, « *DIVIDED GOVERNMENT* » ET ALTERNANCE

La cohabitation n'est pas simplement une affaire d'antagonisme entre deux programmes différents et des orientations politiques divergentes, prétend Jean-Louis Quermonne. En effet, la dyarchie au sein de l'exécutif provoque des frictions et de vives tensions, même en période de présidentialisme majoritaire²⁴. Comme le gouvernement de la France est dirigé par deux individus qui peuvent fonder leur légitimité et la source de leur pouvoir sur des assises différentes, la dyarchie entraîne presque automatiquement une compétition, cette compétition étant cependant inégale²⁵. En effet, en période de présidentialisme majoritaire, le président peut toujours renvoyer « son » premier ministre. Le terme dyarchie s'applique donc moins à la période de cohabitation parce qu'il renvoie principalement à une division égalitaire des pouvoirs. Or, en période de cohabitation, tout comme en période de présidentialisme majoritaire, il y a une hiérarchie dans le système dyarchique de la V^e République²⁶.

Paradoxalement, on peut remarquer de grandes rivalités internes au sommet de cet exécutif dualiste en début de mandat présidentiel. C'est le cas, entre autres, des tandems Pompidou – Chaban-Delmas, Giscard d'Estaing – Chirac et Mitterrand – Rocard²⁷. Comme le démontre d'ailleurs très bien Jean-Luc Parodi, la légitimité du premier ministre est plus grande en début de mandat présidentiel en raison des élections législatives récentes et du fait que le chef du gouvernement est habituellement une personnalité connue. En outre, il s'agit habituellement d'un des acteurs principaux de la campagne présidentielle²⁸. La concurrence de la légitimité peut donc aussi servir les rivalités internes. En ces circonstances, la dyarchie provoque une compétition parfois plus féroce que la cohabitation elle-même. On le sait, le combat politique n'est pas simplement une affaire de compétition partisane, il est aussi une guerre fratricide à l'intérieur d'un même parti ou d'une majorité²⁹. C'est précisément pour cette raison que les rivalités internes ne peuvent être qualifiées

24. Jean-Louis Quermonne, « Le président de la République : quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ? », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 6.

25. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement : dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 57.

26. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 18.

27. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 6.

28. Jean-Luc Parodi, « Le premier ministre sous la V^e République : une popularité dominée », *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 90.

29. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 6.

de cohabitation. La cohabitation, comme nous l'avons vu, implique la mise en œuvre d'un programme politique opposé au président. Chaban-Delmas, Chirac, Rocard et même dernièrement Sarkozy voulaient remettre en cause le président, voire le remplacer, mais ils ne remettaient pas en question les grandes lignes des programmes politiques. Voilà la distinction fondamentale entre cohabitation et rivalité interne.

Aux États-Unis, on retrouve aussi des situations de concordance et de discordance des majorités entre le président et le Congrès. Cette situation est appelée « *divided government*³⁰ ». Mais contrairement à la France, cette problématique n'amène pas nécessairement une remise en cause du programme présidentiel³¹. Toutefois, une telle situation, à l'instar de la France, peut provoquer de vives tensions dans les rapports entre les parlementaires et la présidence³². C'est le cas des commissions et sous-commissions qui adoptent une attitude parfois belliqueuse à l'endroit des politiques présidentielles et qui demandent à de hauts responsables de l'administration de venir expliquer les politiques gouvernementales devant les membres du Congrès. Ces rapports conflictuels entre la présidence et le Congrès peuvent même mener à des affrontements partisans, qui se soldent par une mise en accusation du président devant le Congrès, comme ce fut le cas durant la présidence de William Clinton.

Aux États-Unis, comme en France lors de la cohabitation, il peut y avoir un changement dans la direction gouvernementale. Par exemple aux États-Unis, selon les époques et les allégeances partisans du Congrès, le gouvernement peut être soit sous l'impulsion du Congrès, soit sous l'impulsion présidentielle (gouvernement congressionnel – gouvernement présidentiel)³³. Toutefois, depuis la présidence de Roosevelt, dans les années 1930, les gouvernements, malgré une résurgence ponctuelle des pouvoirs du Congrès à la suite de l'affaire du Watergate, ont tous été des gouvernements présidentiels.

30. Il y a une littérature abondante qui traite de la question des « *divided government* » et qui classe le régime politique français dans la catégorie des régimes semi-présidentiels. Voir à ce sujet Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Designs*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 71-118. Voir également sur la question du « *divided government* » aux États-Unis: Robert Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

31. Il y a actuellement une forte opposition de la part des démocrates, majoritaires au Congrès, à la guerre en Irak. Cela n'a cependant pas entraîné une remise en cause définitive de la guerre en Irak et le président a réussi à envoyer, encore récemment, des milliers de militaires malgré la désapprobation des démocrates.

32. Frédérick Gagnon, « Le président et le Congrès », in *La présidence des États-Unis*, sous la dir. de Élisabeth Vallet, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 108.

33. Jean-Claude Colliard, « Les différents modes de gouvernement », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 79.

Cette situation est due en grande partie à l'impossibilité, même en période de discordance, d'imposer aux membres du Congrès une « ligne partisane ». Par le fait même, le président réussit souvent à faire adopter ses politiques en opposant son veto ou encore en négociant quelques modifications superficielles au menu législatif³⁴. Même dans l'hypothétique scénario d'un retour à un gouvernement congressionnel et partisan – car en politique les pratiques peuvent changer avec le temps –, il est difficile de parler d'une période de cohabitation au sens français du terme. En effet, il n'y a pas aux États-Unis ce qu'il y a en France : un gouvernement, dirigé par un premier ministre, qui est responsable devant le Parlement. En outre, la séparation des pouvoirs est plus accentuée aux États-Unis qu'en France³⁵. Sans doute est-il plus approprié de parler, pour les États-Unis, de gouvernement divisé (*divided government*) plutôt que de cohabitation³⁶.

L'alternance du pouvoir représente, pour les régimes politiques occidentaux, l'une des principales caractéristiques d'un système démocratique³⁷. L'alternance de 1981 a donc été symboliquement très importante puisqu'elle a fait définitivement entrer la V^e République dans la classification des régimes démocratiques. Cette situation correspond habituellement à un changement complet, suite à des élections, de l'équipe gouvernementale en

34. Jean-Claude Colliard, *op. cit.*, p. 526.

35. En effet, aux États-Unis l'exécutif est vraiment indépendant du législatif et il émane directement du président malgré que la nomination des membres du gouvernement doit préalablement être confirmée par le Sénat. En France, la séparation des pouvoirs provient surtout de l'incompatibilité constitutionnelle entre les fonctions de membre du gouvernement et le mandat de député (art. 23). Néanmoins, les membres du gouvernement sont souvent élus préalablement à l'Assemblée nationale sous les couleurs d'un parti politique. Ils démissionnent donc, le temps de siéger au gouvernement, pour ensuite retrouver leur fonction parlementaire. De plus, le gouvernement de la France n'est pas, comme aux États-Unis, un gouvernement strictement présidentiel mais aussi un gouvernement sous l'autorité du premier ministre redevable devant le Parlement. Aussi, les ministres peuvent être interpellés devant les chambres législatives, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis où les membres du gouvernement peuvent cependant avoir à témoigner devant une commission du Congrès.

36. Même si Robert Elgie qualifie la cohabitation comme une période de « *divided government* », il reconnaît explicitement que ce phénomène ne ressemble pas vraiment à la situation américaine de « *divided government* ». Il explique justement que la principale caractéristique de la cohabitation française réside dans la dualité de l'exécutif et la responsabilité du premier ministre devant le Parlement, caractéristique qui n'est en aucun point comparable avec le régime présidentiel des États-Unis. Voir à ce sujet le chapitre au titre révélateur : Robert Elgie, « Cohabitation : Divided Government French-Style », in *Divided Government in Comparative Perspective*, Robert Elgie dir., Oxford, Oxford University Press, p. 106-126.

37. Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, Paris, Éditions du Seuil, 2001, p. 126.

faveur d'un parti politique d'orientation différente³⁸. En France, l'alternance survient habituellement, comme en 1981 et en 1995, à la suite de l'élection d'un président et d'une nouvelle Chambre d'assemblée qui sont d'une tendance politique différente de l'ancien président et de l'ancienne majorité parlementaire. La cohabitation représente-t-elle, à la lumière de cette définition, une forme d'alternance? Pour Alain Peyrefitte, l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe gouvernementale, qui ne peut être soutenue par le président de la République, représente une « petite alternance³⁹ ». En effet, dans un régime politique semi-dualiste, surtout si la pratique politique a imposé une orientation présidentialisée comme en France, il ne peut y avoir de véritable alternance en période de cohabitation. L'ancien directeur de Cabinet de Lionel Jospin, Olivier Schrameck, prétend même qu'il s'agit d'une « fausse alternance⁴⁰ ». La cohabitation n'est donc pas une véritable alternance dans la mesure où il y a une certaine continuité avec les politiques précédentes du président – même si cela est souvent purement symbolique – et surtout parce que l'alternance n'est pas confirmée par les deux modes d'élection populaire.

2.1.5. L'ANTICIPATION DE LA COHABITATION : 1967, 1973 ET 1978

Au tout début de la V^e République, le président ne peut compter sur l'appui indéfectible du gouvernement et des membres de l'Assemblée nationale. Comme nous l'avons vu, le président à cette époque n'est pas élu au suffrage universel, mais bien plutôt par un collège électoral. En ces circonstances, et comme la réforme de 1962 n'a pas encore eu lieu, il n'y a pas de véritable majorité présidentielle au Parlement. Par conséquent, les interventions du président sont beaucoup plus modestes et c'est le gouvernement qui a la tâche de gouverner librement⁴¹. Même si Michel Debré, on le sait, impose une lecture parlementaire⁴², voire britannique de la Constitution de 1958, il

38. Jean Massot, *op. cit.*, p. 17.

39. Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Paris, Plon, 1976, p. 355.

40. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 127.

41. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 37.

42. À cette époque le président, on le sait, n'est pas encore élu au suffrage universel et le premier chef de gouvernement de la V^e République, Michel Debré, en profite pour concurrencer féroce le président qu'il voit comme un arbitre au-dessus des partis plutôt qu'un président à la fois chef de l'État et chef de la majorité au Parlement. Par exemple, Debré va tenir des « Conseils de Cabinet », c'est-à-dire des séances du Conseil des ministres sans la présence du chef de l'État. Dans la vision de Michel Debré, c'est le premier ministre qui devait être la clé de voûte du régime et non le président. La pratique politique et l'influence du général De Gaulle vont cependant en décider autrement.

demeure fidèle à Charles de Gaulle et à ses orientations⁴³. Aussi, même si le président n'a pas une majorité parlementaire ni un gouvernement qu'il peut contrôler à sa guise, il n'a pas non plus, en face de lui, une assemblée qui tente d'imposer une politique gouvernementale différente. Néanmoins, les premières années de la V^e République se terminent par de fortes tensions entre le président et l'assemblée sur la délicate question de la réforme des institutions et de l'élection du président au suffrage universel. La meilleure illustration en est sans doute le vote de censure (article 49) adopté en 1962 à l'égard du gouvernement et qui est encore aujourd'hui le seul vote de censure adopté par l'Assemblée nationale⁴⁴. La réponse du général De Gaulle à cette « fronde parlementaire » est cependant décisive. Prétextant une menace à la nation, suite logique de l'attentat raté du Petit-Clamart, le président profite de l'occasion pour organiser un référendum (recours à l'article 11), dont le but est de modifier la Constitution sans recourir à la procédure normale prévue à l'article 89, et provoque des élections législatives en prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale⁴⁵. Après la victoire référendaire et le succès des élections législatives, le général De Gaulle va même jusqu'à pousser son premier ministre Michel Debré à la démission, tellement les oppositions entre les deux hommes sont grandes quant au fonctionnement des institutions et au rôle que doit y jouer le premier ministre⁴⁶. Il y a donc en début de cette V^e République, un débat important qui anime les parlementaires et les partis politiques : doit-on maintenir les institutions de la V^e République au point de permettre au général De Gaulle de les dénaturer⁴⁷? Cette question, mise en évidence par les frictions qui enveniment les relations entre le gouvernement, le Parlement et le chef de l'État, va être au cœur des débats qui animeront les élections législatives de 1967. Cette question aura aussi, dans une moindre mesure, des répercussions sur les élections législatives de 1973 et 1978.

En 1967, l'opposition de gauche n'a pas encore de programme commun et elle est fortement divisée entre plusieurs factions politiques. Surtout, la motivation commune de ces partis politiques, souvent opposés, est de remettre en cause la V^e République, qu'ils considèrent comme un régime faussement « orléaniste » imposé par un coup de force en 1958⁴⁸. Moins de dix ans après

43. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 45.

44. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 5.

45. Philippe Ardant, *op. cit.*, p. 29.

46. Alain Claisse, *op. cit.*, p. 29.

47. Pierre Mendès France, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, p. 51-54.

48. Maurice Duverger, « Les institutions de la V^e République », *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 112.

l'entrée en vigueur des nouvelles institutions, les partisans d'une remise en cause de la République sont encore nombreux et ont même été galvanisés par la réforme de 1962, qu'ils jugent inconstitutionnelle⁴⁹. Prétendant même que la V^e République est un « coup d'État » permanent, François Mitterrand voit dans la Constitution de 1958 une simple façade à la personnalisation du pouvoir : « De Gaulle tenait avant tout à ce qu'on ne pût suspecter la V^e République de n'être que le paravent du pouvoir personnel⁵⁰. » On voit bien là tout le mépris de la gauche à l'endroit de la V^e République. Ainsi, les élections législatives de 1967 sont davantage une occasion de déstabiliser la Constitution de 1958 que de proposer un véritable changement ou encore un programme de gouvernement. Bref, le changement aux institutions, apporté par la réforme de 1962, ne fait pas encore l'unanimité dans les partis d'opposition⁵¹. Le président De Gaulle et son mouvement politique en profiteront pour cristalliser les opinions favorables au bon fonctionnement des institutions, ce qui a pour effet d'unir un maximum de citoyens autour du thème : pour ou contre la République⁵². D'ailleurs, le nom du parti politique de la majorité présidentielle est révélateur de cette stratégie axée sur la défense de la V^e République : Union démocratique pour la V^e République⁵³. À ce jeu, c'est finalement le général qui sortira gagnant, mais les résultats, finalement très serrés des législatives, qualifiées par l'opposition de troisième tour de l'élection présidentielle de 1965, obligent De Gaulle à imaginer déjà comment fonctionnerait un gouvernement sans l'appui de l'Assemblée nationale.

Rien n'est plus hasardeux que de supputer l'attitude du général De Gaulle dans l'éventualité d'une confrontation avec une majorité parlementaire hostile. Publiquement, le président s'est d'ailleurs montré très prudent sur cette question afin de se garder les coudées franches en cas de défaite aux élections législatives. Néanmoins, son proche collaborateur, Alain Peyrefitte, nous apprend qu'en privé, De Gaulle a imaginé ce à quoi ressemblerait une telle situation. Essentiellement, deux scénarios ont été étudiés. Dans l'hypothèse d'un désaveu complet et d'une victoire éclatante des partis d'opposition, De Gaulle en aurait tiré la seule conclusion possible : l'impossibilité de gouverner. Conséquemment, il serait retourné directement à Colombey-les-Deux-Églises. Mais ce scénario semble peu probable aux yeux du général. Plus réaliste est cependant la possibilité de perdre les législatives de justesse ou par quelques

49. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 104.

50. François Mitterrand, *Le coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1965, p. 82.

51. Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 199.

52. Jean Massot, *op. cit.*, p. 32.

53. Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 199.

dizaines de députés. En ce cas bien précis, De Gaulle n'envisage nullement de démissionner et aurait plutôt nommé un Cabinet de hauts fonctionnaires, ceux-ci ne provenant pas des partis et n'ayant pas l'intention de les provoquer⁵⁴. En fait, dans la conception du premier président de la V^e République, s'il peut y avoir une cohabitation entre le président et la majorité parlementaire, il ne peut certainement pas y en avoir entre le chef de l'État et le gouvernement qui, pour lui, sont indissociables. Bref, De Gaulle avait imaginé une cohabitation à l'américaine entre un exécutif solidaire et un Parlement hostile, mais respectueux. D'autres collaborateurs prétendent aussi que le Général, ayant pour objectif de prouver la souplesse de la Constitution de 1958, aurait accepté de cohabiter avec un gouvernement de gauche⁵⁵. Chose certaine, les élections législatives de 1967 ont eu pour effet de rendre concevable, pour la première fois, la cohabitation sans toutefois la provoquer.

Avec les élections législatives de 1973, le régime de la V^e République prend définitivement son allure actuelle. En effet, la montée en puissance de François Mitterrand, qui culmine par la prise de contrôle du Parti socialiste en 1971 et par l'élaboration, pour les partis de gauche, d'un programme commun de gouvernement en 1972, oblige les partis gaullistes à abandonner le thème mobilisateur de la sauvegarde des institutions. En ce sens, c'est probablement en 1973 que débute vraiment la bipolarisation qui caractérise aujourd'hui le système politique français⁵⁶. En effet, comme au second tour de l'élection présidentielle, seulement deux candidats peuvent s'affronter, la logique mène au regroupement des partis politiques⁵⁷. La rédaction d'un programme commun favorise donc un rapprochement plus homogène des partis de gauche. Cette bipolarisation se fait cependant, dans les partis d'opposition, au détriment du Parti communiste et au profit de Mitterrand et du Parti socialiste, ce qui n'est pas sans créer des frictions⁵⁸.

Si lors des élections de 1973 la sauvegarde des institutions semble assurée, une nouvelle obsession s'empare des gaullistes : celle de faire coïncider la majorité parlementaire avec la majorité présidentielle pour éviter une cohabitation qui aurait comme effet d'anéantir la prééminence du chef de l'État⁵⁹. L'adoption du programme commun oblige ainsi Pompidou à entrevoir lui aussi la cohabitation. Le président semble d'ailleurs reconnaître, en 1971, qu'il

54. Alain Peyrefitte, *loc. cit.*, p. 28-30.

55. Jean Massot, *op. cit.*, p. 34.

56. Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 202.

57. Jean Pactet, *op. cit.*, p. 83.

58. Yves Meny, *Le système politique français*, Paris, Montchrestien, 1991, p. 73.

59. Charles Zorgbibe, *op. cit.*, p. 62.

n'y a pas forcément de « parallélisme » entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire⁶⁰. Mais plus l'échéance législative approche, plus il est clair que le président Pompidou se sert de l'hypothèse d'une contradiction des majorités pour polariser le débat et ainsi élargir sa base électorale vers le centre. Cette stratégie n'est pas sans rappeler celle utilisée en 1967 par les gaullistes sur le thème mobilisateur de la sauvegarde de la V^e République. Le spectre d'une cohabitation remplace donc efficacement celui de l'effondrement du régime en cas de victoire de la gauche. Il est donc davantage question, pour la droite, de sauvegarder les acquis de la pratique gaulliste. Les élections de 1973 font cependant entrer définitivement les partis d'opposition dans la logique institutionnelle de la V^e République, ce qui représente une victoire importante pour le mouvement gaulliste. En effet, en renonçant à faire des législatives un vote sur le maintien de la Constitution de 1958, la gauche accepte *de facto* de se plier aux règles du jeu de la V^e République.

En 1978, c'est la droite qui semble divisée, déchirée entre le RPR de filiation gaulliste sous la gouverne de Jacques Chirac et l'UDF, une coalition de petits partis et de personnalités de centre droit dirigée par le président Giscard d'Estaing. Dans ce contexte, la gauche croit plus que jamais avoir des chances réelles de remporter les législatives, mais elle aussi est en proie à une division sur la délicate question de l'actualisation du programme commun⁶¹. Ce phénomène de division à l'intérieur des deux grandes coalitions laisse croire que les élections législatives ressemblent davantage à un quadripartisme qu'à un phénomène de bipolarisation⁶². Il faut dire que les élections législatives ne favorisent pas, à l'instar des élections présidentielles lors du deuxième tour, le regroupement des partis politiques. Cet affrontement à l'intérieur des deux grandes coalitions démontre l'incapacité des quatre partis à se présenter comme une solution de rechange crédible. La division, particulièrement fratricide entre le RPR et l'UDF, inquiète d'ailleurs grandement le président Giscard d'Estaing. Ce dernier n'hésite pas à qualifier le RPR de parti d'origine fausement gaulliste, qui voit toute concurrence comme illégitime dans la mesure où lui seul a une vocation naturelle à exercer le pouvoir⁶³. Il faut dire que deux ans plus tôt, le premier ministre Chirac a démissionné avec fracas et les relations entre les deux hommes sont particulièrement difficiles. Les frictions se font sentir devant l'hypothèse d'une contradiction des majorités soulevée

60. Jean Massot, *op. cit.*, p. 35.

61. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 233.

62. Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 204.

63. Valéry Giscard d'Estaing, *Le pouvoir et la vie : choisir*, tome III, Paris, Compagnie 12, 2006, p. 132.

par l'imminence des élections législatives de 1978. Dans l'éventualité d'une défaite aux législatives, le président préfère envisager une cohabitation avec Mitterrand. Tel n'est pas l'avis du chef du RPR, qui voit dans cette occasion une possibilité d'accéder plus rapidement au pouvoir : « J'ai toujours pensé, dit-il, que, si nous perdions, Valéry Giscard d'Estaing serait le dernier président de la V^e République⁶⁴. » On ne sait cependant pas s'il s'agissait d'une stratégie volontairement planifiée de la part du RPR et de Chirac car, en bout de piste, l'épouvantail du « chaos » comme en 1967 et en 1973 est encore agité. Et, comme lors des deux autres scrutins, la stratégie se révélera payante. En d'autres termes, l'alternance et la cohabitation sont encore évitées au prix d'une division qui annonce la lourde défaite de 1981.

2.2. LA COHABITATION : PRATIQUES ET USAGES SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

Pendant près de vingt-sept ans, de l'origine en 1958 à la première contradiction des majorités en 1986, la V^e République a vécu au rythme du présidentielisme majoritaire. En 1986 cependant, la cohabitation impose une nouvelle dynamique du pouvoir et un partage inédit des compétences entre le chef de l'État, le gouvernement et le Parlement. Cette première expérience de la cohabitation va imposer des pratiques, des conventions et des usages qui sont par la suite repris lors des deux autres périodes de cohabitation en 1993 et en 1997. À cela il faut bien sûr ajouter les particularités qui caractérisent chacune de ces périodes et le contexte politique qui les anime.

Chose certaine, si l'une des grandes questions sur l'hypothèse de la contradiction des majorités était de savoir, avant 1986, si le président devait « se soumettre ou se démettre », force est de constater que ce litige doctrinal a été tranché par la pratique⁶⁵. En acceptant de cohabiter avec un gouvernement de droite réfractaire aux politiques du chef de l'État, le président Mitterrand a décidé de faire jouer la Constitution⁶⁶ pour voir jusqu'où le texte de 1958 réhabilite ce que Georges Burdeau et plus tard Jean-Louis Quermonne

64. Cité dans Jean Massot, *op. cit.*, p. 37.

65. Xavier Vandendriessche, *loc. cit.*, p. 654.

66. Il est un peu paradoxal de voir le président Mitterrand, pourtant l'un des hommes politiques les plus critiques à l'égard de la pratique présidentieliste de la Constitution de 1958, appliquer une stratégie déjà imaginée par le général De Gaulle en 1967 en cas de contradiction des majorités : « Au fond, cela aurait été amusant de voir comment on peut gouverner avec la Constitution » (Charles de Gaulle cité dans Jean Massot, *op. cit.*, p. 34).

ont nommé le « pouvoir d'État⁶⁷ ». Un pouvoir d'État dans lequel le président a le devoir d'assumer ses prérogatives constitutionnelles afin d'être le président de tous les Français et non pas simplement le leader d'un parti politique contraint de suivre les conjonctures parlementaires⁶⁸. La distinction entre la légitimité présidentielle et la légitimité gouvernementale, comme nous le verrons, se trouve peut-être là⁶⁹. Une fois cette question réglée, la pratique s'impose et les conventions qui en résultent aussi. La cohabitation peut se résumer ainsi. D'abord une concurrence de la légitimité entre le président et le gouvernement. Ensuite, une inversion des pouvoirs, au sein de l'exécutif, au profit du premier ministre et finalement un président qui, malgré une position fragilisée par la montée en puissance de Maignon, conserve ses prérogatives traditionnelles et tente même, à certains égards, de concurrencer le gouvernement.

2.2.1. LA SOURCE DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL ET GOUVERNEMENTAL EN PÉRIODE DE COHABITATION

La source de la légitimité de l'Élysée et de Maignon est bien différente en période de concordance des majorités qu'en période de cohabitation. En période de présidentialisme majoritaire, le premier ministre semble subordonné et lié à la légitimité présidentielle confirmée par l'élection au suffrage universel, ce que tend à démontrer le parallélisme des courbes de popularité⁷⁰. Ainsi, lors de la concordance des majorités, ce qui guide l'interprétation de la légitimité c'est, d'abord et avant tout, les pouvoirs du président qui délègue une partie de sa légitimité et de ses pouvoirs à un premier ministre qui lui est à ce point redevable que certains vont même jusqu'à en proposer l'abolition⁷¹. En période de cohabitation cependant, le gouvernement et le premier ministre doivent trouver ailleurs la source de cette légitimité puisqu'ils ne peuvent s'appuyer sur un président récemment élu et sur la légitimité que confère à ce dernier l'élection au suffrage universel. En conséquence, le gouvernement doit se tourner sur l'autre élection au suffrage universel : celle des 577 députés de l'Assemblée nationale⁷². Dans une moindre mesure, le gouvernement de cohabitation peut aussi s'appuyer sur la légitimité de la Chambre haute, même

67. Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 621.

68. Xavier Vandendriessche, *loc. cit.*, p. 654.

69. Jean-Louis Quermonne, « La légitimité respective du président et du gouvernement en période de cohabitation », *Regards sur l'actualité*, n° 132 (1987), p. 7.

70. Jean-Luc Parodi, *loc. cit.*, p. 90-91.

71. Philippe Lauvaux, « République présidentielle ou République parlementaire? », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 83.

72. Christian Bigaut, « Les cohabitations institutionnelles de 1986-1988 et 1993-1995 », *Regards sur l'actualité*, n° 211 (1995), p. 17.

si cette dernière, élue au suffrage indirect, ne peut offrir la même légitimité que l'Assemblée nationale⁷³. Cette nouvelle source de légitimité, qui se trouve principalement à l'Assemblée nationale et dans une moindre mesure au Sénat, n'est cependant pas sans créer certaines difficultés avec les majorités plurielles et favorise la politique « partisane⁷⁴ ». Dans ces circonstances, la cohabitation peut être, comme le suggère Raymond Barre, un retour au règne des partis et un affaiblissement de l'exécutif. En somme, le prélude, selon l'ancien premier ministre, à une affirmation du pouvoir législatif, voire la fin de la V^e République. On entend là des propos qui nous font penser aux débats qui animaient les premières années de la V^e République. Cependant, les vingt-sept ans de présidentialisme majoritaire ont laissé des traces et balisé la pratique, même en période de cohabitation. Conséquemment, il est un peu péremptoire d'affirmer objectivement qu'il y a un changement radical dans les relations entre les deux têtes de l'exécutif, même en période de cohabitation⁷⁵.

Par ailleurs, tant le président que le premier ministre peuvent asseoir leur légitimité sur les prérogatives que leur confère la Constitution de 1958. En ce sens, et le chef de l'État et le chef du gouvernement ont à leur disposition une autre source de légitimité, la légitimité constitutionnelle. Cette dernière s'affirme dans un texte qui prévoit, sauf en de rares exceptions, le soutien de ces deux acteurs afin de mettre en œuvre la politique gouvernementale⁷⁶. En ces circonstances, la légitimité constitutionnelle devient importante puisqu'elle impose un respect mutuel entre les acteurs. Cette situation est particulièrement vraie en période de cohabitation où, on le sait, le premier ministre ne joue plus tout à fait le même rôle⁷⁷.

La première source de la légitimité présidentielle : l'élection au suffrage universel et le pouvoir d'État

Nul doute que dans l'esprit du général De Gaulle les deux élections au suffrage universel n'ont pas la même valeur. Il faut dire que le président est élu dans une logique et des circonstances complètement différentes des 577 élections locales. En ce sens, il y a donc une distinction fondamentale entre le choix d'un président et celui d'une majorité chargée de former un gouvernement. Comment ne pas donner raison, sur le fond, à l'argument du Général? Peut-on

73. Didier Maus, « Le parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 72.

74. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 9.

75. Guy Carcassonne, « Les rapports du président français et du premier ministre », *Revue française d'administration publique*, n° 83 (1997), p. 398.

76. Philippe Ardant, *Le premier ministre en France*, Paris, Montchrestien, 1991, p. 31-33.

77. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 8.

véritablement comparer un plébiscite entre deux candidats proposant deux programmes politiques différents, et les enjeux électoraux qui sont débattus par plus d'un millier de candidats provenant de toutes les régions de la France? D'ailleurs, les propos du Général sont révélateurs de cette conception de la légitimité conférée par l'élection présidentielle au suffrage universel. Parlant de sa courte victoire aux élections législatives de 1967, il déclare ceci: «Théoriquement, les élections n'avaient pas pour objet les institutions de la République. Ce n'était pas un référendum national. À cet égard, c'était simplement, quand je dis simplement c'est une manière de dire, 487 compétitions locales⁷⁸.» Il y a donc une distinction fondamentale entre le mandat national dont est investi le président, et le mandat purement local des députés de l'Assemblée nationale. François Mitterrand abonde d'ailleurs en ce sens peu avant les législatives de 1986: «Le président de la République n'est pas en question quand on vote pour des maires, des conseillers municipaux, des députés, des sénateurs et que sais-je encore⁷⁹?» En somme, l'objet des deux élections est profondément différent.

En réalité, l'élection présidentielle sert non seulement à choisir un président sur les bases d'un programme politique, mais aussi, et peut-être surtout, à déterminer le «premier ministre du président». Par conséquent, l'élection législative sert simplement à assurer au gouvernement une majorité suffisamment solide pour mettre en œuvre le programme du président. Cette distinction sur l'objet des deux élections au suffrage universel permet à Pierre Avril de conclure que finalement «l'objet de l'élection présidentielle est la nomination du premier ministre⁸⁰ [...]» Dans cette perspective, il y a bien un suffrage légitimement plus significatif que l'autre puisque l'élection législative, par laquelle se révèle la majorité parlementaire, n'a pas pour objectif la conduite du gouvernement, mais plutôt la confirmation de celui-ci. La nuance est peut-être mince, mais combien importante. Car, si l'élection législative sert simplement à justifier l'élection présidentielle, elle est forcément subordonnée en termes de légitimité. Cette distinction nous permet donc de mieux comprendre jusqu'à quel point la réforme de 1962 a changé ostensiblement la fonction gouvernementale ainsi que sa légitimité. S'il est bien sûr périlleux d'imaginer comment auraient évolué les fonctions présidentielle et gouvernementale sans la réforme de 1962, une chose est cependant probable, la légitimité du président n'aurait certainement pas été la même. Comment imaginer

78. Charles de Gaulle cité dans Jean Massot, *op. cit.*, p. 34.

79. François Mitterrand cité dans Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 5.

80. Pierre Avril, *loc. cit.*, p. 5.

la légitimité présidentielle dans le contexte où le chef de l'État est, comme avant 1962, simplement élu par un collège électoral formé principalement d'«échevins» et de maires. En ces circonstances, tout porte à croire que la fonction présidentielle aurait souffert d'un manque de légitimité, faisant du président un simple «grand sénateur». Peut-être qu'alors la fonction présidentielle aurait été neutralisée⁸¹. La réforme de 1962 vient donc prouver qu'il y a bien une concurrence entre les deux modes d'expression du suffrage universel et que sans la volonté du Général d'assurer et de maintenir la fonction présidentielle, au-delà de sa propre personne, ses successeurs n'auraient pu affirmer légitimement sa prééminence devant le gouvernement.

Un autre des fondements de la légitimité présidentielle repose sur la possibilité symbolique de déclencher le «feu nucléaire». D'ailleurs, c'est sans doute là un des objectifs de la réforme de 1962. De Gaulle, en tant que militaire de carrière, savait très bien que le pouvoir d'engager l'ultime «force de frappe» allait automatiquement renforcer la légitimité présidentielle dans ses rapports avec le gouvernement et le Parlement⁸². Même qu'il est permis de croire que le simple décret de 1964⁸³, sur l'engagement de la force aérienne stratégique, permet d'annihiler les prérogatives constitutionnelles du gouvernement en matière de défense stratégique en situation de menace imminente⁸⁴. Sauf que, pour consolider cette conception de l'engagement militaire, une seule réforme était possible : celle de l'élection au suffrage universel. Dans cette optique, il est important de rappeler que la réforme du 28 octobre 1962 arrive au même moment que la crise des missiles de Cuba (du 22 au 28 octobre). L'engagement de la «frappe nucléaire» est d'ailleurs un des enjeux en cette fin de campagne référendaire au point où Chateaubout pense même que la crise des missiles a eu des effets sur le résultat du plébiscite⁸⁵. Il est donc difficile de ne pas établir de rapprochement entre l'élection du chef de l'État au suffrage universel et la mise en œuvre de la stratégie nucléaire française qui, rappelons-le, a véritablement vu le jour au début des années 1960. Sur ce point, il semble

81. Jean-Claude Zarka, *Le président de la V^e République*, Paris, Ellipses, 1994, p. 10.

82. Bernard Chateaubout, «La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel», *Pouvoirs*, n° 38 (1986), p. 22.

83. C'est en effet un simple règlement, qui peut théoriquement être modifié par la loi, qui reconnaît la prééminence du président dans le déclenchement de la stratégie nucléaire. Toutefois, on peut aussi penser que le pouvoir du président en ce domaine repose sur les pouvoirs d'urgence que lui confère l'article 16. En pleine guerre froide, il est même raisonnable de penser que l'article 16 a précisément été écrit dans l'hypothèse d'une guerre nucléaire.

84. Samy Cohen, «Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle.», *Pouvoirs*, n° 38 (1986), p. 15.

85. Bernard Chateaubout, *loc. cit.*, p. 22.

en effet évident que le seul responsable politique à pouvoir légitimement engager la France « devant le monde » est le président, élu au suffrage universel. Le décret de 1964 sur l'engagement de la force stratégique nucléaire a donc pour principal corollaire la réforme de 1962. Ainsi, le chef de l'État peut aisément justifier, et il n'hésitera pas à le rappeler, qu'il est le seul personnage suffisamment légitime pour déclencher cet « engin de la mort ».

La réforme constitutionnelle de 2000, qui a fait coïncider les élections présidentielle et législatives – la première précédant les secondes – s'inscrit en parfaite continuité avec la réforme de 1962, du point de vue de la légitimité. En effet, en réduisant le mandat du président de sept à cinq ans et en modifiant le calendrier électoral⁸⁶ afin que les élections législatives se tiennent tout juste après l'élection présidentielle, on admet *de facto* que la seconde élection sert simplement à confirmer la première. Bref, on consacre le principe de la « légitimité subordonnée » ou encore ce que l'on préfère nommer la « légitimité hiérarchique » dans les deux modes d'expression populaire⁸⁷. D'ailleurs, l'un des buts avoués de cette réforme est de diminuer les risques de cohabitation⁸⁸. Or si l'objectif de la réforme constitutionnelle de 2000 est de réduire les possibilités de cohabitation, afin d'éviter une contradiction dans les deux élections au suffrage universel, on peut aisément conclure qu'elle a pour effet de consacrer la suprématie de la légitimité présidentielle sur la légitimité gouvernementale et parlementaire. Conséquemment, comment ne pas voir dans l'ajustement du calendrier électoral la subordination de l'une par rapport à l'autre ?

Au-delà de l'importance que confère le suffrage universel au président de la République, l'assise, voire le fondement de la légitimité du chef de l'État, repose probablement sur la notion du pouvoir d'État que nous avons brièvement abordée précédemment⁸⁹. Cependant, il ne fait guère de doute que la réforme de 1962 renforce et confirme la restauration du pouvoir d'État au sein de la Constitution de 1958⁹⁰. Certes, au départ, le président est le leader d'un parti politique ou encore d'une large coalition qui poursuit des intérêts

86. La modification du calendrier électoral a été possible en adoptant une simple loi organique qui a inversé le calendrier électoral.

87. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 10.

88. Georges Vedel, « Le quinquennat contre les risques de cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 36.

89. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 7.

90. Jean-Louis Quermonne, « La notion de pouvoir d'État et le pouvoir présidentiel sous la V^e République », in *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 549.

partisans. Mais une fois élu par l'ensemble de la population, le président doit défendre les intérêts de la France toute entière, transcendant ainsi les intérêts partisans. Par conséquent, il est appelé à prendre des décisions au nom de l'État au sens large, d'où la notion de pouvoir d'État⁹¹. En fait, Quermonne reprend une analyse prophétique et grandiose faite par Georges Burdeau, à l'aube de la V^e République, pour qui le caractère novateur des institutions de 1958 repose essentiellement sur la réhabilitation de l'État comme puissance régulatrice de la société⁹². Cette nouvelle conception du pouvoir favorise une conciliation, pour Burdeau, entre le pouvoir démocratique, qui émerge de la confrontation des idées partisans, et l'autorité essentielle que doit avoir un gouvernement pour diriger la nation⁹³. Dans cette perspective, Burdeau prétend même que cette nouvelle conception du pouvoir concilie habilement l'autoritarisme, incarné par un président qui assure une direction forte de l'appareil gouvernemental, et la démocratie, qui peut s'exprimer à travers les luttes partisans du Parlement⁹⁴. Cette ingénieuse combinaison amène à voir la présidence comme un organe indépendant du pouvoir législatif et de l'influence des partis, tout en permettant à la démocratie de s'exprimer librement. En ce sens nous pensons, comme Burdeau, qu'il s'agit sans doute là du trait distinctif de la V^e République : « Or ce qui distingue la Constitution de 1958 c'est qu'elle conçoit le pouvoir d'État, non comme l'instrument d'un homme ou d'un parti, mais comme l'énergie de la nation entière⁹⁵. »

En période de cohabitation, le président peut donc fonder sa légitimité sur le suffrage universel qui, comme nous l'avons souligné, semble être plus significatif que l'élection législative. D'autre part, il peut aussi, à l'aide de la notion de pouvoir d'État, établir les prémisses d'une affirmation qui, sans être prépondérante dans la direction des affaires gouvernementales, lui permettra assurément de jouer le rôle d'un président au-dessus des contingences partisans. Cette légitimité d'État, le président Mitterrand l'illustre éloquemment lors des manifestations étudiantes de 1986 qui se déroulent alors que Jacques Chirac est son premier ministre de cohabitation. Loin de se réjouir des agitations et du mouvement populaire, qui pourtant rejoignent sa cause, il déclare

91. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 7.

92. Jean-Louis Quermonne, « Le président de la République : quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ? », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 5.

93. Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 22-23.

94. Georges Burdeau, *loc. cit.*, p. 93.

95. *Ibid.*, p. 89.

ceci : « Je suis le gardien de l'État. Et je ne peux me réjouir, s'il y avait, à quelque moment que ce fut, une sorte d'abaissement de l'autorité du gouvernement de la République⁹⁶. »

*Les prérogatives constitutionnelles du président :
autre source de légitimité*

S'il faut d'abord analyser la légitimité du président de la République en rapport avec son élection au suffrage universel et la réhabilitation du pouvoir d'État, l'autre source de la légitimité présidentielle repose sur les larges prérogatives que lui confère la Constitution d'octobre 1958. À ce chapitre, il est intéressant de remarquer que, à l'inverse de la Constitution de la IV^e République, les attributions constitutionnelles du chef de l'État apparaissent au Titre II de la Constitution tout juste après le Titre I qui traite de la souveraineté, mais avant les Titres III et IV qui consacrent les pouvoirs du gouvernement et du Parlement⁹⁷. En nous fondant sur une interprétation hiérarchique du texte constitutionnel, qui prend en considération la prééminence d'un article par rapport à un autre en fonction de la place qu'il occupe dans le texte, le président de la République possède forcément une légitimité plus grande que le gouvernement. Mais évidemment, il existe une multitude d'interprétations constitutionnelles parmi lesquelles on retrouve l'interprétation sémiotique basée sur la signification du langage employé dans le texte, l'interprétation génétique basée sur les intentions prêtées aux fondateurs de la Constitution, l'interprétation systémique basée sur la compréhension des articles constitutionnels les uns par rapport aux autres – partant de la prémisse qu'une Constitution forme un tout – et finalement, l'interprétation fonctionnelle basée sur l'analyse du texte non pas en fonction de ce qu'il veut dire explicitement, mais plutôt à la lumière de ce qu'il peut vouloir dire quant à l'évolution de la société⁹⁸. Ainsi, il serait simpliste de prétendre que la légitimité du président, au niveau constitutionnel, repose uniquement sur une interprétation hiérarchique du texte d'octobre 1958. Cependant, au niveau symbolique, peut-être les auteurs ont-ils voulu démontrer clairement une intention : celle de faire du président la clé de voûte du régime.

96. François Mitterrand cité dans Jean-Louis Quermonne, « La légitimité respective du président et du gouvernement en période de cohabitation », *Regards sur l'actualité*, n° 132 (1987), p. 6.

97. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 8-9.

98. Michel Troper, « La signature des ordonnances », *Pouvoirs*, n° 41 (1987), p. 77-81.

Au niveau constitutionnel, le président puise sa légitimité dans l'article 5 qui fait du chef de l'État le gardien de la Constitution et le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités⁹⁹. Cet article, volontairement à portée très large, permet au président, par une lecture extensive, d'intervenir régulièrement dans les affaires gouvernementales¹⁰⁰. Comme nous le verrons cependant, n'eût été d'une pratique présidentialiste, cet article n'aurait certainement pas eu la même portée¹⁰¹. Le président peut par ailleurs fonder sa légitimité sur d'autres articles d'une grande importance. Notamment, les articles qui ne sont pas soumis au contresoin¹⁰² (article 19) : la nomination du premier ministre (article 8), l'organisation d'un référendum (article 11), la dissolution de l'Assemblée nationale (article 12), la mise en œuvre des pouvoirs d'urgence (article 16), le droit de s'adresser aux assemblées parlementaires (article 18), la nomination de trois membres du Conseil constitutionnel dont le président (article 56) et le droit de saisine devant le Conseil constitutionnel (article 61)¹⁰³.

Sur le plan de l'action gouvernementale, le chef de l'État préside le Conseil des ministres (article 9), voit à la promulgation des lois (article 10) et doit signer les décrets, les ordonnances et les nominations aux emplois civils et militaires qui sont délibérés en Conseil des ministres (article 13)¹⁰⁴. À cela il faut bien sûr ajouter les compétences du président en matière d'affaires étrangères fondées sur l'article 5 que nous avons abordé précédemment, sur l'article 15 qui fait du président le chef des armées et sur l'article 52 qui spécifie que le chef de l'État est responsable de négocier et de ratifier les traités internationaux et qu'il doit être informé de toutes négociations portant sur un accord international¹⁰⁵. Ces deux derniers articles représentent le fondement de la pratique du « domaine réservé » qui permet au président d'être le principal instigateur de la politique étrangère en période majoritaire et de jouer un rôle

-
99. Jacques Fournier, « Politique gouvernementale : les trois leviers du président », *Pouvoirs*, n° 41 (1987), p. 63.
100. Philippe Ardant, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n° 41 (1987), p. 37-39.
101. Jean-Louis Quermonne, « Le président de la République : quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ? », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 4.
102. Formule servant à décrire les actes du président qui doivent être signés par le premier ministre ou le ministre responsable. Dans ces circonstances, la marge de manœuvre du président est plus limitée, particulièrement en période de cohabitation où le gouvernement cherche à neutraliser la fonction présidentielle.
103. Jean-Louis Quermonne, « La légitimité respective du président et du gouvernement en période de cohabitation », *Regards sur l'actualité*, n° 132 (1987), p. 7.
104. Michel Troper, *loc. cit.*, p. 63 et 67.
105. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 45.

difficilement contestable en période de cohabitation¹⁰⁶. La question du partage des compétences entre le président et le gouvernement en matière d'affaires étrangères fera cependant l'objet d'une étude plus approfondie subséquentement. Voilà, en somme, l'étendue des prérogatives présidentielles en matière constitutionnelle. Regardons maintenant en détail la portée de ces différentes attributions.

Rappelons l'article 5 afin d'en dégager à la fois la portée symbolique et la portée effective : « Le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. » Voilà le fondement du pouvoir d'État et des interventions tous azimuts du président¹⁰⁷. En réalité cependant, si l'article 5 est la justification privilégiée des présidents de la République pour affirmer leur action, on doit davantage à la pratique majoritaire les intrusions du président dans la politique gouvernementale. En effet, l'article 5 comporte principalement deux aspects importants. D'abord, le président veille au respect de la Constitution. Cependant, ce rôle, symboliquement très important, est rarement très utilisé par le président. Il est en effet plutôt rare de voir un président, même s'il en a le droit, demander au Conseil constitutionnel de vérifier la conformité des lois. Bref, ce rôle n'est pas particulièrement significatif¹⁰⁸. Il est vrai cependant que le président nomme trois membres du Conseil constitutionnel, ce qui lui assure une certaine influence dans le domaine judiciaire. Ensuite, le président a un rôle d'arbitrage au-dessus des contingences partisans¹⁰⁹. Toutefois, cette obligation d'être un arbitre ne donne guère d'impulsion au président dans la conduite des affaires gouvernementales. C'est là le rôle du gouvernement. En ce sens, l'article 5 limite l'action du président de la République plus qu'il ne lui donne des moyens d'action effectifs¹¹⁰. En somme, l'article 5, même s'il a réhabilité symboliquement le pouvoir d'État, ne peut fonder à lui seul la prééminence du président dans la conduite de la politique gouvernementale. Tout au plus peut-on affirmer qu'il s'agit d'une référence instrumentale qui permet au président de justifier, à sa guise, ses interventions dans les affaires du gouvernement.

106. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 44.

107. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 37.

108. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 42.

109. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 7.

110. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 44.

Car c'est le président en dernier recours qui donne libre cours à l'interprétation de l'article 5¹¹¹. En période de cohabitation, on s'en doutera, l'article 5 servira de justification au maintien de la fonction présidentielle.

Sur le fond, l'implication du président dans les affaires du gouvernement, particulièrement en période de cohabitation, se manifeste davantage à travers les articles 8, 9, 10, 11, 12 et 13. La nomination du premier ministre (article 8) est la compétence exclusive du chef de l'État et même si les présidents de cohabitation se sont bien gardés de nommer des personnalités qui ne faisaient guère consensus au sein de la majorité parlementaire, rien ne l'y contraint. Il ne serait pas impossible dans l'avenir, particulièrement s'il y avait cohabitation à la suite d'une élection présidentielle très serrée, de voir le président choisir « son » premier ministre sans qu'il soit nécessairement le leader de la majorité à l'Assemblée nationale. D'ailleurs, en ce qui concerne la nomination d'Édouard Balladur en 1993, rien n'indique que l'accord entre Balladur et Chirac, au sujet du leader devant devenir premier ministre, n'est pas le résultat d'un aveu implicite de la droite que le président ne voulait pas d'une nouvelle cohabitation avec un gouvernement Chirac et qu'en conséquence il aurait refusé sa nomination. Tout porte à croire cependant que le clan Chirac était resté profondément marqué par la première cohabitation, qui avait alors été le prélude de la défaite aux élections présidentielles de 1988¹¹². Par ailleurs, l'article 9 fait du président le « maître » du Conseil des ministres qu'il préside. À ce titre, il en fixe l'ordre du jour et est informé des grandes décisions gouvernementales. En outre, tout porte à croire que les restrictions apportées par l'article 21¹¹³ font en sorte que cette prérogative ne peut être contestée même en période de cohabitation¹¹⁴. En bout de piste, les règles du Conseil des ministres restent les mêmes. Mais lors de la cohabitation le président se sert du Conseil des ministres pour faire valoir ses opinions – souvent dissidentes – ou encore ses recommandations. Par contre, « l'après Conseil des ministres » est différent puisque le traditionnel communiqué émane plutôt de Matignon, preuve irréfutable que le centre du pouvoir a changé.

111. Xavier Vandendriessche, *loc. cit.*, p. 661.

112. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 388-389.

113. L'article 21 stipule clairement que le premier ministre peut suppléer le chef de l'État à « la présidence du Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé. » Conséquemment, il ne fait pas de doute dans la doctrine que la restriction quant à « l'ordre du jour déterminé » démontre que c'est le président qui fixe seul l'ordre du jour.

114. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 65.

Les articles 10 et 13 donnent au président un véritable droit de *veto* sur les décisions du gouvernement. En effet, c'est lui qui a la charge de la promulgation des lois (article 10) et à ce titre, s'il refuse de promulguer une loi, elle ne peut évidemment entrer en vigueur. Cette prérogative n'a cependant jamais été utilisée, même en période de cohabitation, car elle aurait été susceptible de créer une crise politique dommageable pour la fonction présidentielle. Après tout, il est difficile de s'objecter à une loi adoptée par le Parlement. Plus légitime est cependant le recours à l'article 13 qui stipule que « Le président signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres¹¹⁵. » Comme il ne s'agit pas ici d'une loi formelle, mais de simples décrets ou ordonnances, le président Mitterrand, lors de la première cohabitation, refusa de signer quatre ordonnances¹¹⁶. Le gouvernement Chirac n'a d'ailleurs pas remis en cause le pouvoir du chef de l'État sur cette question, prouvant *de facto* l'apparition d'un véritable « contre-pouvoir » présidentiel¹¹⁷. Toutefois, cette tactique n'a pas été utilisée lors des deux autres périodes de cohabitation.

Finalement, les articles 11 et 12 permettent au président d'intervenir à tout moment pour contrecarrer les actions du gouvernement. L'article 11 lui permet de déclencher un référendum sur une loi importante du gouvernement et ainsi en appeler directement à la population française toute entière¹¹⁸. Aussi, le droit de dissolution prévu à l'article 12 fait du président le maître ultime de la joute politique et oblige le gouvernement, particulièrement en période de cohabitation, à ne pas aller trop loin dans sa confrontation avec le chef de l'État¹¹⁹.

La source de la légitimité gouvernementale : l'Assemblée nationale

Si en période de présidentialisme majoritaire le premier ministre peut s'appuyer partiellement sur la légitimité présidentielle, les gouvernements, sous la V^e République, doivent obligatoirement tenir compte de la majorité à l'Assemblée nationale¹²⁰. En ce sens, les gouvernements, peu importe la période et les circonstances, doivent recourir à la légitimité que procure l'élection au suffrage universel des 577 députés. Bien sûr, lors de la cohabitation, le recours

115. Jaques Fournier, *loc. cit.*, p. 67.

116. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 11.

117. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 7.

118. Cette initiative doit cependant venir d'une proposition du premier ministre ou encore des deux Assemblées. Toutefois, il est possible, comme De Gaulle l'avait fait en 1962, que le chef de l'État ne prenne pas en considération cette contrainte constitutionnelle.

119. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 10.

120. Yves Mény, *op. cit.*, p. 113.

à la légitimité de source parlementaire est plus grand¹²¹. La raison en est simple : le gouvernement ne peut bénéficier de la légitimité que confère l'élection au suffrage universel du président et doit plutôt fonder ses assises sur ce que Jean-Luc Parodi nomme la légitimité électorale¹²². Voilà en quoi le premier ministre de cohabitation se distingue sur le plan de la légitimité.

Cette légitimité électorale, comme nous l'avons vu, est cependant hiérarchiquement subordonnée à la légitimité présidentielle même en période de cohabitation où le président se sert de sa légitimité nationale pour confirmer ses prérogatives et demeurer en fonction. Toutefois, cette prééminence de la légitimité présidentielle a ses limites. Effectivement, même si le président est élu au suffrage universel par l'ensemble de la population française, il ne peut nier les résultats des élections législatives qui se sont déroulées après les élections présidentielles. L'élection au suffrage universel des 577 députés n'a peut-être pas la même force au niveau de la légitimité, mais elle est tout de même la dernière expression de la volonté populaire. Dans cette perspective, le gouvernement peut fonder sa légitimité sur l'article 3 de la Constitution qui stipule clairement que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». En ce sens, il est difficile pour le président de remettre en cause le poids des élections législatives¹²³. Lors des deux premières cohabitations en 1988 et 1993, l'élection législative intervient même près de cinq ans après le scrutin présidentiel. En ces circonstances, le président se trouve dans une situation délicate du point de vue de la légitimité et ne peut guère contester les « 577 élections locales ». De plus, ces « simples » élections locales sont en réalité beaucoup plus légitimes que veut bien le laisser entendre le président. Malgré le caractère plus régional de l'élection législative, il n'en demeure pas moins qu'elle représente la volonté de la population sur des enjeux qui la touchent davantage que les grands engagements de principe de l'élection présidentielle. Dans le contexte actuel de la décentralisation des pouvoirs en France, cette réalité est encore plus significative¹²⁴. D'ailleurs, en France comme dans les autres pays européens, on peut remarquer une montée des revendications régionales qui n'est pas sans rappeler que l'élection présidentielle trouve finalement bien peu d'échos en région¹²⁵.

121. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 7.

122. Jean-Luc Parodi, *loc. cit.*, p. 97.

123. Jean-Louis Quermonne, *L'alternance au pouvoir*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 93.

124. Pierre Sadran, « L'unité de l'État et la décentralisation », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 20.

125. Annie Fitte-Duval, « L'État unitaire face à la diversité régionale », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 62.

Ce recours normal pour le gouvernement de cohabitation à une légitimité parlementaire entraîne cependant une dépendance plus grande à l'égard des partis¹²⁶. Comme le gouvernement puise sa légitimité de l'Assemblée nationale, il est forcément beaucoup plus tributaire des formations politiques qui animent le Palais Bourbon. Il s'agit sans doute là d'une des critiques les plus virulentes que l'on peut adresser à la cohabitation. Le retour au parlementarisme qui accompagne la cohabitation serait-il finalement le prélude au retour du « règne des partis » ? Après tout, le premier ministre n'est-il pas la simple extension du Parlement, et ce, même s'il est nommé directement par le président¹²⁷ ? Toutefois, le gouvernement, au moyen du parlementarisme rationalisé, a certainement, même en période de cohabitation, les moyens d'imposer le respect parlementaire¹²⁸.

Malgré cela, nul doute que le premier ministre et son gouvernement doivent tenir compte des partis politiques qui composent la majorité. Cette réalité est accentuée lorsque le gouvernement n'a à l'Assemblée nationale qu'une majorité relative et qu'il doit finalement recourir à un gouvernement de coalition comme en 1986 et en 1997¹²⁹. En 1993 cependant, le gouvernement peut conduire les affaires du gouvernement avec moins de contraintes partisans tellement sa majorité est considérable¹³⁰. Cette légitimité partisane oblige d'ailleurs les premiers ministres de cohabitation à choisir des membres du gouvernement qui sont des leaders des partis politiques¹³¹. Ce fut le cas lors des trois cohabitations, ce qui marque une rupture avec la tradition du présidentielisme majoritaire¹³². Finalement, les gouvernements de droite vont fonder une partie de leur légitimité sur le Parlement tout entier, associant à la fois la Chambre haute et la Chambre basse à l'action du gouvernement. Cette valorisation du Sénat se fait, entre autres, par l'engagement de la responsabilité du gouvernement à l'occasion d'une déclaration de politique générale en vertu de l'article 49 al. 4. Le gouvernement Chirac aura recours à cette

126. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 7-8.

127. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 41.

128. Jean Gicquel, « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif » *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 14.

129. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 9.

130. Il s'agit tout de même d'un gouvernement de coalition, formé principalement par le RPR et l'UDF, qui obtiennent respectivement 245 et 213 députés après le second tour. Mais ce gouvernement de coalition est beaucoup plus stable et uni qu'après les élections législatives de 1978 ou 1986. Dans ces circonstances, le gouvernement n'est pas aussi dépendant des partis que les autres gouvernements de cohabitation. Cette situation n'est peut-être pas étrangère à la présence d'Édouard Balladur à la tête du gouvernement.

131. Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 604.

132. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 8.

procédure à trois reprises lors de la première cohabitation, prouvant par là qu'il entend être très attentif aux besoins de sa majorité au Sénat¹³³. Il en va de même pour Édouard Balladur lors de la seconde cohabitation¹³⁴. Le gouvernement Jospin n'aura évidemment pas recours au Sénat, n'y ayant pas de majorité suffisamment solide. Il se contentera alors de l'engagement du gouvernement devant l'Assemblée nationale¹³⁵.

Les prérogatives constitutionnelles du gouvernement

Les compétences du gouvernement et de son premier ministre sont moins étendues, mais plus explicites que les compétences du chef de l'État¹³⁶. Essentiellement, on retrouve les attributions du gouvernement aux articles 20 et 21 de la Constitution d'octobre 1958. En période majoritaire, le président s'écarte des « lettres » de la Constitution pour s'approprier une grande partie des prérogatives gouvernementales¹³⁷. En ces circonstances, les articles 20 et 21 n'ont pas tout à fait la même valeur et sont davantage des instruments à la disposition du président que des prérogatives dont peut jouir, d'une manière effective, le gouvernement. Malgré cela, le premier ministre demeure un acteur très important puisque sans lui le président ne peut mettre en œuvre son programme politique. En ce sens, c'est bien lui le seul chef du gouvernement¹³⁸.

En période de cohabitation cependant, on revient à une lecture parlementaire de la Constitution, ce qui permet d'appliquer véritablement les articles 20 et 21 et de donner ainsi une marge de manœuvre plus grande au

133. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 73.

134. Jean-Éric Gicquel, « Le Sénat sous la seconde cohabitation », *Revue du droit public*, tome 112 (1996), p. 1078.

135. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 73.

136. En effet, le Titre III portant sur les attributions du gouvernement ne comporte que quatre articles. On peut donc conclure, encore là, que les constituants ont voulu démontrer que le gouvernement et son premier ministre n'occupent pas une place aussi importante que celle du chef de l'État à l'intérieur de la Constitution de 1958. À l'opposé, le président de la République peut asseoir sa légitimité constitutionnelle sur près de 14 articles. Il faut toutefois faire attention aux comparaisons purement quantitatives. Dans bien d'autres pays, le chef de l'État peut jouir, lui aussi, de larges prérogatives en rapport avec le gouvernement sans pour autant occuper une place prépondérante. Disons simplement que dans le cas de la France, il est possible que cette situation ait favorisé le développement d'une présidentialisation du régime. Aussi, il est important de souligner que les compétences du gouvernement sont moins vagues et plus explicites que celles du président, ce qui rend l'interprétation des attributions gouvernementales moins complexe. Il n'y a pas, par exemple, dans le Titre III, portant sur le gouvernement, d'articles aussi volontairement larges que l'article 5.

137. Jean Massot, *op. cit.*, p. 81.

138. Pierre Avril, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 32-33.

gouvernement dans ses rapports avec le président¹³⁹. Que disent explicitement ces deux articles ? L'article 20 spécifie clairement que « le gouvernement conduit et détermine la politique de la nation » et qu'« il dispose de l'administration et de la force armée ». L'article 21 quant à lui confirme la prééminence du premier ministre au sein du gouvernement : « Le premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. » Ces deux articles font du gouvernement un acteur dont le président ne peut guère se passer¹⁴⁰. Toutefois, l'influence de l'un par rapport à l'autre peut varier selon les situations. C'est le cas bien sûr du premier ministre de cohabitation qui, à l'abri des incursions présidentielles, assume alors seul les responsabilités énumérées aux articles 20 et 21¹⁴¹. Aussi, l'autorité du premier ministre peut varier selon la nature de la majorité parlementaire du président à l'Assemblée nationale. On peut donc aussi noter une influence grandissante du premier ministre lors de gouvernements de coalition, et ce, même en période majoritaire¹⁴². Par ailleurs, l'absence, dans l'article 20, de restriction sur la délicate question des affaires étrangères laisse croire que le gouvernement conduit la politique de la nation, dans tous les domaines, y compris sur cette question¹⁴³. Quant à la direction de la défense nationale, il ne fait pas de doute que le gouvernement doit être un acteur consulté, même si le chef de l'État jouit d'une certaine prééminence en ce domaine¹⁴⁴. En outre, comme le gouvernement est principalement responsable de proposer le menu législatif au Parlement, c'est lui qui est chargé de faire adopter le budget des dépenses militaires. Il a donc à ce niveau une forme de *veto*, particulièrement en période de cohabitation où le président n'a plus aucun contrôle sur la majorité. En plus, l'article 21 fait du premier ministre, sous les réserves de l'article 13, le responsable du pouvoir réglementaire. Autrement dit, le pouvoir réglementaire de droit commun, c'est-à-dire tous les décrets qui ne sont pas délibérés en Conseil des ministres, sont l'affaire du gouvernement et de son premier ministre¹⁴⁵. Finalement, d'une manière générale, les actes du président sont soumis au contreseing du premier ministre sauf évidemment pour les actes préservés par l'article 19 de la Constitution¹⁴⁶.

139. Jean Massot, « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 28.

140. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 409.

141. Jean Massot, *op. cit.*, p. 84.

142. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 47.

143. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 122.

144. Samy Cohen, « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère*, n° 54 (1989), p. 487.

145. Pierre Avril, *op. cit.*, p. 38.

146. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 5.

Il faut aussi reconnaître, d'un point de vue logistique, que l'Élysée est loin d'avoir les mêmes infrastructures gouvernementales que Matignon. Cette caractéristique amène d'ailleurs Jean Massot à conclure que l'Élysée n'est comparable en rien à la Maison Blanche¹⁴⁷. Effectivement, à ce chapitre, l'organisation gouvernementale est entre les mains du premier ministre qui peut compter sur un nombre infiniment plus élevé de ressources. Et même si, comme le soulignait Georges Pompidou, le rôle de premier ministre est celui d'un grand directeur de Cabinet du président, il n'en demeure pas moins que « l'hôtel Matignon est au centre d'un réseau où convergent les informations, les questions, les demandes d'instruction¹⁴⁸. » C'est d'ailleurs au moyen du secrétariat général du gouvernement et du secrétariat général de la défense nationale, qui regroupent plusieurs centaines de fonctionnaires, que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dispose de la force armée » conformément à l'article 20¹⁴⁹. En contrepartie, l'Élysée ne peut guère compter sur plus d'une vingtaine de fonctionnaires, essentiellement les « hommes du président », pour voir à la direction des affaires de l'État¹⁵⁰. De surcroît, l'Élysée ne peut non plus compter sur des services gouvernementaux à proprement parler. La distorsion est donc grande entre les moyens mis à la disposition du président et ceux mis à la disposition du gouvernement et il est permis de croire que sans le recours aux services dont dispose le gouvernement, l'Élysée a une marge de manœuvre plutôt limitée, ce qu'illustre d'ailleurs très bien la cohabitation¹⁵¹.

Le gouvernement, et plus particulièrement celui de cohabitation, peut jouir pleinement et sans véritable restriction des mécanismes du parlementarisme rationalisé¹⁵². Ainsi, tous les gouvernements de cohabitation vont pratiquer la procédure du vote bloqué (article 44 al. 3) ou encore le recours à la procédure d'urgence (article 45 al. 2), sans oublier l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte de loi¹⁵³ selon la procédure de l'article 49 al. 3¹⁵⁴. Bien sûr, ce recours va provoquer des remous au Parlement. Mais

147. Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine: essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, p. 113.

148. Francis de Baecque, *op. cit.*, p. 119.

149. Pierre Avril, *op. cit.*, p. 34.

150. Jean Massot, *op. cit.*, p. 114.

151. Jean Massot, « La fonction présidentielle », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 8.

152. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 6.

153. En ces circonstances, le projet de loi est adopté sauf si une motion de censure est déposée à l'endroit du texte et que cette dernière remporte une majorité de voix.

154. Jacques Le Gall, « La troisième cohabitation: quelle pratique des institutions de la V^e République », *Revue du droit public*, n° 1 (2000), p. 103.

une telle situation est toujours fréquente lors de l'utilisation des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Avec ces moyens d'action, le gouvernement de cohabitation peut, dans une certaine mesure, restreindre l'influence partisane. Toutefois, le président Chirac, lors de la dernière cohabitation, n'hésitera pas à faire savoir son mécontentement à l'égard des mécanismes du parlementarisme rationalisé sans pour autant avoir les moyens de s'y opposer¹⁵⁵. On peut donc conclure que les prérogatives constitutionnelles qui permettent l'utilisation du parlementarisme rationalisé offrent au gouvernement de cohabitation une grande marge de manœuvre dans ses rapports avec le président et surtout dans ses rapports avec le Parlement.

2.3. L'INVERSION DES POUVOIRS AU SOMMET DE L'EXÉCUTIF

La période ouverte par les élections législatives du 16 mars 1986 demeure une situation peu banale, qui va par la suite se reproduire à deux occasions en 1993 et en 1997, autant d'un point de vue comparatif – avec les autres régimes – qu'en regard des institutions politiques françaises¹⁵⁶. Avec un chef de gouvernement nommé par un président qui vient tout juste d'être désavoué par des élections législatives, la France fait l'expérience d'une situation plutôt inédite. Dans ce contexte, il y a une véritable inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif¹⁵⁷. Ce transfert de pouvoirs impose de nouvelles règles et oblige les acteurs politiques à modifier leur comportement. Le premier ministre devient alors le maître de ce gouvernement dualiste et le président n'a guère le choix de jouer le rôle de second, sans toutefois abdiquer ses pouvoirs propres¹⁵⁸. Chose certaine, lors de la cohabitation, le gouvernement n'est plus l'instrument de la politique élyséenne comme le prétendait naguère Georges Burdeau¹⁵⁹. De plus, le régime subit lui aussi de profondes modifications. En effet, entre 1958 et 1986, la V^e République évoluait clairement vers une sorte de régime présidentieliste grâce à la concordance des majorités parlementaire et présidentielle¹⁶⁰. Mais la cohabitation change cette pratique institutionnelle

155. Fabien Rolland-Lévy, « Le président de la République souhaite une limitation du recours à la procédure d'urgence », *Le Monde*, 8 janvier 1998.

156. Jean-Luc Parodi, « La France de la cohabitation : profil de l'année politique 1986-1987 », *Pouvoirs*, n° 44 (1988), p. 167.

157. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 8.

158. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 46-47.

159. Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., XVI^e éd., 1974, p. 516.

160. Pierre Avril, « La nature de la V^e République », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 6.

de sorte que le présidentielisme cède sa place au gouvernementalisme¹⁶¹. Par conséquent, lors de la cohabitation, le présidentielisme est neutralisé au profit du premier ministre et de son gouvernement¹⁶². Mais, à la différence des autres régimes politiques occidentaux, la fonction présidentielle est seulement neutralisée pour un temps, dans l'attente d'un retour, suite logique d'une nouvelle conquête de l'Élysée¹⁶³. Cette caractéristique porte le coloré et ancien ministre Philippe Séguin à conclure que la cohabitation n'est finalement qu'« un mot compliqué qu'on donne à une campagne présidentielle qui commence avec cinq ans d'avance¹⁶⁴ ». Dans ces conditions, la cohabitation n'est en fait qu'un produit de la pratique présidentialiste et non, comme certains auteurs le prétendent, un retour au parlementarisme¹⁶⁵.

Certes, lors de la cohabitation, le gouvernement, dirigé par le premier ministre, conduit réellement la politique de la nation avec le soutien de l'Assemblée nationale, conformément aux articles 20 et 21¹⁶⁶. De façon purement mécanique, il est donc difficile de contester le retour au parlementarisme et l'affaiblissement du présidentielisme¹⁶⁷. Cet affaiblissement est cependant temporaire dans la mesure où la cohabitation n'est qu'un passage obligé dans la reconquête de l'Élysée. Bref, la cohabitation n'est, pour le premier ministre, qu'un moyen détourné de jouer le rôle du président en attendant de l'être véritablement. À ce chapitre, il est particulièrement intéressant de constater que tous les premiers ministres de cohabitation ont été candidats aux élections présidentielles. D'ailleurs, l'une des limites de la cohabitation réside justement dans le souci du premier ministre de ménager le président afin de ne pas dénaturer la fonction présidentielle qu'il convoite¹⁶⁸. Si l'objectif de la cohabitation était de neutraliser la présidence et de faire du chef de l'État une potiche qui ne sert qu'à « inaugurer les chrysanthèmes », il serait alors possible d'envisager un véritable retour au parlementarisme. Tel n'est cependant pas le cas avec pour preuve éloquentes que les trois cohabitations se sont terminées par un retour au présidentielisme en 1988, en 1995 et en 2002. En réalité, la

161. Olivier Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Seuil, 1995, p. 44.

162. Jean Charlot, *La politique en France*, Paris, Éditions de Fallois, 1994, p. 188.

163. Pierre Avril, *loc. cit.*, p. 6.

164. Cité dans Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 41.

165. Bruno Daugeron, « La cohabitation et ses faux semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », *Revue du droit public*, n° 1 (2004), p. 72.

166. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement : dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 53.

167. Bruno Daugeron, *loc. cit.*, p. 71.

168. Jean Massot, *op. cit.*, p. 53.

cohabitation n'est qu'une parenthèse, une étape qui prouve peut-être la grande souplesse de la Constitution de 1958, mais qui ne remet pas en cause la pratique présidentielle du régime. Au contraire, elle la confirme magistralement. Car en réalité la cohabitation sert à qualifier une période où le président ne peut gouverner. Bref, un moment durant lequel le gouvernement a la faculté d'empêcher le président d'être à la fois le chef de l'État et le chef du gouvernement. En se référant d'abord et avant tout à la fonction présidentielle et non au régime parlementaire, la cohabitation est donc un simple concept présidentiel. D'ailleurs, si la Constitution de 1958 instaure, comme nous l'avons remarqué, un véritable régime parlementaire qui attribue au gouvernement le soin de diriger l'action gouvernementale en faisant du président un arbitre au-dessus des contingences partisans, il est impossible d'imaginer une cohabitation¹⁶⁹. C'est en fait la pratique présidentielle qui a fait du président un chef de gouvernement législateur, en lui attribuant des pouvoirs « méta-constitutionnels¹⁷⁰ ». Comme la Constitution ne prévoit pas cette dérive, il est difficile de voir en la cohabitation un retour aux origines de la Constitution¹⁷¹. Autrement dit, « la pratique de la cohabitation ne réactive pas des distinctions oubliées mais en introduit de nouvelles. Le texte constitutionnel n'est pas appliqué mais sollicité, c'est-à-dire interprété à partir de postulats que ses rédacteurs ne pouvaient même pas concevoir¹⁷². »

Même si la cohabitation n'est pas un retour au parlementarisme originel, il n'en demeure pas moins que durant cette période c'est le premier ministre qui est au centre du pouvoir politique¹⁷³. Après tout, c'est lui qui assure l'exécution des lois. Il en profite évidemment pour mettre en œuvre son programme politique, reléguant aux oubliettes le programme présidentiel sauf peut-être sur les points de convergence où il est possible d'adopter une attitude plus consensuelle. Par exemple, le président et le premier ministre ont réussi à s'entendre sur les réformes de la justice en 1993 et en 1997. Mais, si en période de présidentielisme majoritaire, c'est le président qui a le dernier mot dans l'élaboration du menu législatif, en cohabitation, on le voit bien, c'est le premier ministre qui décide, à son gré, d'inviter le président à prendre part aux décisions gouvernementales, prouvant par le fait même l'inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif. Autrement dit, le président n'est plus

169. Bruno Daugeron, *loc. cit.*, p. 72.

170. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 38.

171. Bruno Daugeron, *loc. cit.*, p. 76-77.

172. Jean-Marie Denquin, *La monarchie aléatoire : essai sur les constitutions de la V^e République*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 86.

173. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 12.

l'inspirateur de la politique gouvernementale¹⁷⁴. Certes, la hiérarchisation du pouvoir existe toujours, il y a encore au sein de l'exécutif un acteur dominant, au détriment de l'autre. L'architecture de cette hiérarchie a cependant changé sur un point fondamental puisque c'est le premier ministre qui devient le premier conducteur et le président qui joue tout au plus le rôle de copilote et souvent celui de simple passager¹⁷⁵.

2.3.1. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE MATIGNON : LE CONTEXTE POLITIQUE

S'il est sans doute vrai de prétendre que la cohabitation se caractérise par une inversion des pouvoirs au profit de Matignon et au détriment de l'Élysée, inversion qui s'est manifestée à l'occasion des trois périodes de cohabitation, il n'en demeure pas moins que chacune d'elles a un caractère d'exception, une singularité, un système qui lui est proprement évolutif¹⁷⁶. Il y a bien, en effet, un contexte politique qui varie en fonction du temps dans lequel se déroule la cohabitation. Dans ces conditions, les trois périodes de cohabitation répondent indéniablement à une logique différente. Chaque cohabitation est donc un cas *sui generis* même si elle reproduit essentiellement les mêmes effets et les mêmes contradictions¹⁷⁷.

La première cohabitation (1986-1988)

La première cohabitation, qui arrive au terme d'une législature de cinq ans et seulement deux ans avant les élections présidentielles, est en quelque sorte une période de pré-campagne plutôt qu'une véritable cohabitation¹⁷⁸. Le comportement des acteurs politiques démontre d'ailleurs très bien cette logique et le premier ministre doit peut-être davantage, en ces circonstances, tenir compte de l'opinion publique¹⁷⁹. Dans ces conditions, il serait effectivement suicidaire pour un premier ministre de cohabitation de confronter une opinion publique qu'il a espoir de satisfaire, afin d'en récolter les bénéfices lors de l'élection présidentielle. Cette caractéristique a bien sûr des conséquences sur l'action du gouvernement qui doit alors gouverner davantage en fonction de l'échéance électorale plutôt que selon les besoins de la population. Le prototype de cette forme de cohabitation est sans aucun doute celle vécue entre 1986

174. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 10.

175. Jean Charlot, *op. cit.*, p. 194.

176. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 8.

177. Hugues Portelli, « Arbitre ou chef de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 60.

178. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 41.

179. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 9.

et 1988, qui fut la plus difficile et la moins harmonieuse des cohabitations¹⁸⁰. C'est donc ici, plus que jamais, le contexte politique qui fait en sorte que la première cohabitation est qualifiée par Philippe Ardant et Olivier Duhamel d'hyperconflituelle¹⁸¹.

Par ailleurs, il faut aussi noter que la première cohabitation s'installe suite à des élections législatives finalement serrées¹⁸². Cette situation est le résultat de la bonne performance du président Mitterrand à l'occasion des élections législatives et peut-être surtout l'effet de la réforme du mode de scrutin¹⁸³ adoptée à la hâte par la majorité parlementaire de gauche en vue des élections législatives du 16 mars 1986¹⁸⁴. Le résultat affecte néanmoins le contexte de la cohabitation, car la droite doit composer avec une marge de manœuvre extrêmement limitée¹⁸⁵ et une coalition à satisfaire. De son côté, le président Mitterrand se trouve conforté par le résultat bigarré des élections législatives. Il en profite donc pour utiliser la cohabitation afin de reconquérir le pouvoir, sachant fort bien que le premier ministre, en gouvernant, serait affligé par les contraintes décisionnelles et qu'il pouvait conséquemment s'aliéner une partie de l'opinion¹⁸⁶. La première cohabitation devient ainsi un instrument pour le président qui voit en elle l'occasion inespérée de se refaire une virginité politique. La première cohabitation est donc l'occasion d'expurger le bilan catastrophique des premières années du socialisme. Voilà une illustration manifeste que la cohabitation est bien, comme le propose Bruno Daugeron, un simple produit du présidentielisme. Au bout du compte, à défaut d'être un « fusible¹⁸⁷ », à l'instar du premier ministre en période majoritaire¹⁸⁸, le premier ministre de cohabitation est peut-être lui aussi un rempart,

180. Jean Charlot, *op. cit.*, p. 196.

181. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 8.

182. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 371.

183. Cette réforme initie le retour de la représentation proportionnelle au détriment du mode de scrutin majoritaire à deux tours. Elle est adoptée par une loi organique de l'Assemblée nationale le 10 juillet 1985, précisément au moment où le Parti socialiste est au plus bas dans les sondages d'opinion et que la droite semble voguer vers une victoire éclatante lors des prochaines élections législatives.

184. Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 205-206.

185. Une majorité de seulement trois sièges à l'Assemblée nationale malgré un résultat de 45 % en termes de suffrages exprimés.

186. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 7.

187. Et encore là, la théorie du premier ministre « fusible », qui repose en période majoritaire sur la possibilité pour le président d'obliger le premier ministre à remettre sa démission, peut aussi s'appliquer à la première cohabitation dans la mesure où le premier ministre n'est plus éjecté du pouvoir par le président, mais plutôt par l'élection présidentielle.

188. Jean-Louis Quermonne, « Le président de la République : quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ? », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 7.

un bouclier qui protège efficacement le président des humeurs de l'opinion publique. Dans cette perspective, la cohabitation est génératrice d'une nouvelle dynamique puisque le gouvernement ne peut être véritablement associé au président. Le bouclier, en ces circonstances, est peut-être encore plus efficace et moins encombrant justement en raison de son autonomie et de son indépendance.

La seconde cohabitation (1993-1995)

La seconde cohabitation intervient elle aussi au terme d'une législature de cinq ans, mais la comparaison avec la cohabitation de 1986 s'arrête là. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait. Premièrement, la fin de règne du président Mitterrand et l'évidence qu'il ne se représentera pas aux élections présidentielles de 1995 adoucissent les relations entre le président et le premier ministre¹⁸⁹. Plus question donc pour le président de voir la cohabitation comme un instrument pour une victoire aux élections présidentielles. La cohabitation de 1993 n'est pas ce qu'elle était en 1986, c'est-à-dire une campagne électorale entre deux prétendants avoués dont les hostilités déburent avant le temps¹⁹⁰. Cette situation favorisera bien sûr une entente plus cordiale au sommet de l'exécutif¹⁹¹. La santé précaire du président Mitterrand n'est sans doute pas étrangère non plus à une forme de « détente » pour reprendre l'expression consacrée par la guerre froide¹⁹². Deuxièmement, la nature de la majorité parlementaire influence aussi le cours des relations entre les deux têtes de l'exécutif¹⁹³. En 1986, François Mitterrand pouvait encore compter sur une forte assise à l'Assemblée nationale. La débâcle de la gauche aux élections législatives de 1993 et le recul sans précédent du Parti socialiste, qui recueille seulement 18 % des suffrages exprimés, ne permettent guère de confrontation entre le président et son premier ministre¹⁹⁴. À l'inverse, Édouard Balladur peut compter sur une majorité inégalée sous la V^e République, la coalition RPR-UDF ayant fait élire près de 460 députés sur une possibilité de 577¹⁹⁵.

189. Jean Charlot, *op. cit.*, p. 196.

190. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 8.

191. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 6.

192. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 7.

193. Jean Charlot, *op. cit.*, p. 196.

194. Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 212-213.

195. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 452-453.

Finalement, cette cohabitation plus consensuelle est aussi le fruit d'une stratégie délibérée de la droite qui propose la candidature d'Édouard Balladur comme chef du gouvernement¹⁹⁶. Ne voulant sans doute pas répéter les erreurs de la première cohabitation et précipiter sa défaite aux élections présidentielles, le RPR et son chef préférèrent laisser le soin à un autre homme de gouverner et ainsi garder les « mains propres ». De surcroît, Édouard Balladur est un partisan de la cohabitation¹⁹⁷. Et même s'il ne s'agit pas d'un pacte officiel¹⁹⁸ entre les deux hommes, tout porte à croire qu'ils en étaient tous les deux les principaux bénéficiaires¹⁹⁹. Cette situation originale aura, elle aussi, un effet pervers. Effectivement, un peu à l'image d'un conflit entre un président et un premier ministre d'une même majorité parlementaire – conflit qui est d'ailleurs perçu comme une forme de cohabitation, mais que nous préférons nommer rivalité interne²⁰⁰ – le tandem Balladur–Chirac va lui aussi être générateur de conflits, à la différence qu'il y a transfert dans le lieu de l'affrontement qui passe du sommet de l'exécutif aux instances du RPR²⁰¹. Une fois nommé à Matignon, le premier ministre rencontre une fois par semaine le chef du RPR, Jacques Chirac, qui tente, en vain, d'orienter les politiques gouvernementales. C'est qu'Édouard Balladur, soucieux de montrer son indépendance vis-à-vis du chef du RPR, indépendance qu'il juge nécessaire à la conduite des affaires de l'État, refuse de jouer le rôle de second et ainsi donner à Jacques Chirac le rôle d'un président en période majoritaire. Devant cette nouvelle menace, le chef du RPR entreprend une campagne de dénigrement des politiques gouvernementales. Étrangement donc, si la deuxième période de cohabitation est considérée comme consensuelle, c'est oublier qu'il y a une cohabitation à l'intérieur de la cohabitation, ce qu'Édouard Balladur, faisant un bilan de ses deux années à Matignon, ne manque pas de souligner : « Je me suis trouvé durant ces deux années comme placé entre deux feux : d'un côté la cohabitation avec le président de la République ; de l'autre la cohabitation avec une partie de ma majorité dont le principal objectif n'était pas de me voir réussir²⁰². » Cette rivalité trouvera finalement son apogée le jour où Édouard Balladur

196. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 87.

197. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 447.

198. Ce que prétend par ailleurs la rumeur.

199. Édouard Balladur, *Deux ans à Matignon*, Paris, Plon, 1995, p. 58.

200. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 6.

201. Dominique Chagnollaude et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 37.

202. Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 185.

décidera de se porter candidat à l'élection présidentielle de 1995, non sans vouloir prendre une revanche à l'égard des critiques faites par Jacques Chirac à l'endroit de son gouvernement²⁰³.

La troisième cohabitation (1997-2002)

La dernière période de cohabitation est sans doute celle qui se distingue le plus des deux précédentes. En effet, cette cohabitation n'est pas le fruit de l'aboutissement d'une législature, mais plutôt la volonté d'un président de dissoudre l'Assemblée nationale en vertu de l'article 12 de la Constitution²⁰⁴. Il s'agit d'une première en ce sens que la dissolution n'intervient pas tout juste avant le déclenchement de la campagne présidentielle comme en 1962, ou encore suite à une victoire aux élections présidentielles comme en 1981 et en 1988. Cette dissolution est donc le résultat d'une tactique du président pour tenter de prendre la gauche de court²⁰⁵. Cette stratégie vise aussi à renforcer l'autorité du chef de l'État sur la droite, qui est encore divisée entre le clan Balladur et le clan Chirac²⁰⁶. Tactique malheureuse cependant, qui va précipiter la France dans une cohabitation plus longue (5 ans) et qui a pour toile de fond un affrontement entre les deux têtes de l'exécutif lors des présidentielles de 2002.

Cette situation n'est pas sans rappeler la première cohabitation, à la différence près que la pré-campagne débute 5 ans à l'avance, ce qui n'est pas sans créer une aggravation des tensions à mesure que l'échéance électorale se rapproche²⁰⁷. Cette stratégie malheureuse du président Chirac affaiblit d'ailleurs la fonction présidentielle, sans doute davantage sauvegardée par Lionel Jospin et sa ferme volonté de devenir lui-même président en 2002; réfutant ainsi la thèse de Jacques Attali pour qui une longue cohabitation pouvait signifier un retour au parlementarisme et l'abandon par la gauche de la fonction présidentielle²⁰⁸. En effet, le président étant désavoué deux ans seulement après sa victoire de 1995, victoire somme toute peu flamboyante compte tenu des fortes probabilités de voir la droite remporter les élections présidentielles de 1995, il se retrouve dans une situation de légitimité inédite sous la V^e République²⁰⁹. Si le président pouvait contester la légitimité – en rapport avec la sienne – de

203. *Ibid.*, p. 183.

204. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 8.

205. *Ibid.*, p. 8.

206. Hugues Portelli, *loc. cit.*, p. 63.

207. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 6.

208. Jacques Attali, « Périlleuse cohabitation », *Le Monde*, 13 décembre 1996.

209. Jean Massot, *op. cit.*, p. 138.

ces 577 compétitions locales, il ne peut plus regarder de haut le résultat des législatives, dans la mesure où il les a lui-même déclenchées. En outre, la trop courte période entre l'élection présidentielle et les élections législatives peut laisser croire à une forme de « troisième tour » de l'élection de 1995, soulignant le caractère exceptionnellement plébiscitaire des élections de 1997, et affaiblissant d'autant la fonction présidentielle. Cette situation est renforcée par le fait que Lionel Jospin avait été le vainqueur moral des élections présidentielles de 1995, où il avait d'ailleurs remporté le premier tour, conséquence logique de l'affrontement entre Balladur et Chirac. Bref, c'est un peu comme si Lionel Jospin avait été élu directement au suffrage universel. Dans cette perspective, il n'est pas faux de prétendre que le premier ministre Jospin a sans doute été le premier ministre le plus puissant sous la V^e République. Puissance renforcée par la prescription constitutionnelle qui découle de l'article 12 et de l'impossibilité pour le président de dissoudre l'Assemblée nationale pour une période d'un an²¹⁰. Le président perd là une arme de dissuasion qui donne au nouveau premier ministre des allures très présidentielles²¹¹. De surcroît, Lionel Jospin a une ascendance sur sa majorité plurielle qu'il semble bien maîtriser, au contraire de Balladur en 1993 et de Chirac en 1986 compte tenu de l'étroitesse de la majorité de ce dernier²¹². Finalement, la dernière cohabitation oppose pour une première fois un président de droite à un premier ministre de gauche, situation là aussi inédite qui, sans changer la nature profonde de la cohabitation, lui donne à tout le moins un caractère singulier²¹³.

Le contexte politique dans lequel se déroulent les cohabitations montre bien la personnalité propre à chacune d'entre elles. En fin d'analyse cependant, elles gardent une caractéristique commune, particulièrement révélatrice à la lumière du contexte politique. Car malgré la cohabitation et le retour à la lecture parlementaire de la Constitution, aucun protagoniste, comme nous l'avons déjà fait remarquer, ne semble remettre en cause la présidentialisation du régime. La cohabitation est donc davantage un prélude au retour à l'orthodoxie présidentialiste qu'un désir de « parlementarisation²¹⁴ ». La meilleure preuve en est sans doute dans les volontés manifestées par les premiers ministres de devenir candidat à l'élection présidentielle, même cinq ans plus tard, comme lors de la dernière cohabitation. En ce sens, il n'est pas faux de prétendre que l'élément le plus révélateur de la cohabitation est la concurrence entre les deux

210. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 104.

211. Jean Massot, *op. cit.*, p. 138.

212. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 105.

213. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 8.

214. Bruno Daugeron, *loc. cit.*, p. 81.

têtes de l'exécutif en vue de l'élection présidentielle²¹⁵. Ce qui conditionne l'action du chef de l'État et du premier ministre, c'est la possibilité d'une victoire lors des présidentielles, le premier attendant les gaffes du second et le deuxième restant rivé sur les sondages d'opinion de crainte de voir sa popularité chuter. En bout de piste, le premier ministre de cohabitation devient un « président » autour duquel la majorité parlementaire forme un tout cohérent, et tout aussi unifiée et soumise qu'en période de présidentialisme majoritaire²¹⁶. Autrement dit, la véritable obsession des premiers ministres de cohabitation est de devenir président, voyant là la consécration de leur passage à la tête du gouvernement²¹⁷. La cohabitation n'est donc peut-être pas véritablement un retour au gouvernementalisme, comme le propose Olivier Duhamel, mais davantage un gouvernementalisme présidentialisé.

2.3.2. LA DOMINATION DE LA POLITIQUE INTÉRIEURE

En période de cohabitation, c'est le premier ministre, conformément aux articles 20 et 21, qui domine la politique intérieure de la République. Le président, même s'il utilise parfois une forme de *veto* comme à l'occasion de la crise des ordonnances en 1986, se soumet aux nouvelles orientations du gouvernement non sans émettre cependant des réserves sur l'action du premier ministre²¹⁸. Mais l'action du président s'arrête là, prouvant *de facto* son incapacité à gouverner véritablement. Sur la question de la politique intérieure, et particulièrement en matière de politique économique et sociale, le gouvernement décide et le président subit²¹⁹. C'est le cas lors de la première cohabitation où malgré les réticences du chef de l'État, le gouvernement fera adopter en Conseil des ministres les lois sur le statut de la Nouvelle-Calédonie, sur l'audiovisuel, sur le séjour des étrangers, sur la programmation militaire, sur le code de la nationalité et sur la privatisation des prisons²²⁰. Sur le plan économique, les réformes imposées par le gouvernement de Jacques Chirac et de son ministre des Finances Édouard Balladur sont en complète contradiction avec le programme de François Mitterrand, sans qu'il puisse pour autant s'y objecter, imposant par le fait même une réforme libérale inspirée

215. Daniel Bourmaud, « Les V^e Républiques : monarchie, dyarchie, polyarchie, variations autour du pouvoir sous la V^e République », *Pouvoirs*, n° 99 (2001), p. 12.

216. Jean Charlot, *op. cit.*, p. 189.

217. Bruno Daugeron, *loc. cit.*, p. 82.

218. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 12.

219. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 106.

220. Jean Massot, *op. cit.*, p. 123.

d'outre-Manche²²¹. En matière de politique monétaire, le gouvernement Chirac stabilise la devise et établit un plan de rigueur budgétaire afin de contrôler les déficits. Au niveau du redressement économique, le gouvernement a rapidement mis en œuvre un vaste programme de privatisations, en plus de voir à la suppression du contrôle des prix, à l'assouplissement de la réglementation du travail et à la baisse des impôts²²². Finalement, au niveau institutionnel, le gouvernement a réintroduit, par la loi, le scrutin uninominal majoritaire. Bref, dans tous ces domaines, il semble bien que c'est le gouvernement qui dicte les règles.

Il en va de même lors de la seconde cohabitation où quelques projets de loi font l'objet de vives critiques de la part du chef de l'État, sans que cela se traduise par une impossibilité pour le gouvernement de mettre en œuvre le programme législatif pour lequel il a été élu²²³. Il s'agit cette fois des projets de loi sur la sécurité nationale, sur le statut de la Banque de France, sur le contrôle des identités, sur la privatisation et finalement sur la vidéo-surveillance. Le bilan que fait Édouard Balladur de son programme de gouvernement prouve d'ailleurs fort bien que sur l'ensemble du menu législatif, les critiques du président sont somme toute plutôt limitées : loi quinquennale sur la réduction des déficits publics, réforme de l'impôt sur le revenu, loi sur le logement et les travaux publics, loi quinquennale pour l'emploi, réforme du régime général des retraites, réforme de l'assurance-maladie, loi sur la sécurité sociale, loi sur la famille, loi sur l'aménagement du territoire et finalement loi sur la programmation militaire et élaboration d'un livre blanc sur la défense²²⁴. On le voit bien ici encore, le président n'est plus maître de la politique intérieure et la domination du gouvernement est totale. Dans le cas de la controversée réforme de la loi Falloux²²⁵, du conflit opposant Air France au gouvernement et du contrat d'insertion professionnelle (CIP), le président s'abstient de critiquer ouvertement le gouvernement, préférant laisser le soin à l'opinion publique de trancher²²⁶. Ce qu'elle fera puisque le gouvernement Balladur

221. Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 375.

222. Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 46.

223. Jean Massot, *op. cit.*, p. 124.

224. Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 180.

225. Réforme visant à autoriser les collectivités locales à financer l'enseignement privé sous contrat.

226. Il faut toutefois noter que dans le cas de la révision de la loi Falloux, le président refusera cependant de la mettre à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet 1993.

reculera dans ces dossiers²²⁷. C'est donc dire que l'opinion publique, en période de cohabitation, est parfois plus puissante que le président pour faire reculer le gouvernement.

La dernière cohabitation ne déroge pas à la règle et démontre elle aussi que c'est le premier ministre qui est responsable de la politique intérieure²²⁸. C'est ainsi que le gouvernement Jospin conduira, à l'instar des autres gouvernements de cohabitation, d'importantes réformes qui se traduiront par l'adoption d'un menu législatif imposant, résultat logique d'une cohabitation plus longue. Là aussi, le président fera savoir ses objections comme sur la loi de Martine Aubry concernant l'emploi des jeunes ou encore sur le projet de loi des finances pour l'année 1998²²⁹. Il en va de même pour les réformes de l'organisation de l'État et des retraites, qui ont suscité de vives réactions dans l'opposition et qui sont restées inachevées²³⁰. Tout compte fait, le gouvernement s'est employé à mettre en œuvre des réformes ambitieuses comme la loi sur l'organisation du travail (35 heures), la réforme de la politique fiscale visant à taxer davantage l'épargne, l'augmentation des budgets de la Sécurité sociale en adoptant les lois de financement des années 1998 et 1999, l'établissement de nouvelles législations dans le domaine de l'immigration et de la natalité et une réforme en profondeur pour rétablir l'autorité de l'État en Corse tout en favorisant la spécificité et l'identité de l'île²³¹. Par ailleurs, le gouvernement a fait adopter une délicate réforme sur le plan social qui a encore aujourd'hui des échos importants. Il s'agit du PACS – loi sur le pacte civil de solidarité – considéré comme une réforme profondément humaniste et avant-gardiste²³². Finalement, le gouvernement s'est aussi attaqué à la lutte contre l'exclusion et à la sécurité sanitaire²³³. Encore une fois donc, le gouvernement n'a pas manqué de marge de manœuvre dans sa gestion de la politique intérieure, tant en matière de politique économique et sociale que sur les délicates questions des réformes sociales. Il n'est donc pas faux de prétendre que lors de la cohabitation, le premier ministre est un peu « le capitaine » de la politique intérieure²³⁴.

227. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 9.

228. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 106.

229. Jean Massot, *op. cit.*, p. 124.

230. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 138-139.

231. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 107.

232. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 165.

233. Guy Carcassonne, « La cohabitation : frein ou moteur? », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 100.

234. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement : dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 52.

Sur le plan des réformes constitutionnelles et du fonctionnement des institutions, la domination du premier ministre est plus nuancée. C'est que, sur ces deux questions, l'influence du président est plus forte²³⁵, notamment sur les modifications à la Constitution pour lesquelles il doit obligatoirement être consulté²³⁶. Mais un peu bizarrement, les cohabitations auront été génératrices d'un réformisme plutôt constant en la matière. Réformisme qui s'est manifesté pour la première fois lors de la deuxième cohabitation et qui s'est par la suite poursuivi durant la dernière cohabitation. Qui aurait pu prévoir une telle situation ? La cohabitation est pourtant vue par beaucoup d'observateurs comme conflictuelle et les modifications constitutionnelles sont habituellement sujettes à des débats pour le moins houleux. Les deux phénomènes se prêtent donc mal, il est vrai, à une forme de productivité. Qu'importe, la deuxième cohabitation adoptera deux lois constitutionnelles (Conseil supérieur de la magistrature et droit d'asile) et la troisième cohabitation en adoptera cinq²³⁷ (loi constitutionnelle visant à réformer la justice, quinquennat, Nouvelle-Calédonie, Cour pénale internationale et égalité homme/femme) prouvant que la discordance des majorités n'est pas un frein en matière de modifications à la Constitution²³⁸. Dans tous ces dossiers cependant, le gouvernement doit travailler en étroite collaboration avec l'Élysée, ce que prouve d'ailleurs le projet de modification sur la parité entre les hommes et les femmes pour l'accès à l'ensemble des fonctions²³⁹. Il faut toutefois souligner que ces modifications sont parfois le fruit de circonstances favorables qui dépassent la conjoncture éphémère de la cohabitation²⁴⁰.

Sur la délicate question de la sécurité intérieure et du terrorisme, il semble bien que le premier ministre soit au centre de l'action, voire qu'il possède sur ces questions une forme de « domaine réservé ». En effet, de tout temps, la gestion de la politique intérieure appartient davantage au chef du gouvernement qu'au président. Le premier ministre a donc toujours été au cœur de l'action sur cette question. En cohabitation, les ingérences présidentielles se font plus rares, et le domaine de la sécurité intérieure est totalement dominé par le premier ministre et son gouvernement, qui informent cependant

235. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 112.

236. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 107.

237. Sur 22 modifications depuis 1958, 15 ont été faites en 40 ans de période majoritaire et 7 ont été le résultat des 9 années de cohabitation.

238. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 99.

239. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 174.

240. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 99.

l'Élysée en cas de problème²⁴¹. Par exemple, le président laisse le soin au premier ministre Chirac de gérer la crise des otages au Liban et celle des attentats terroristes de septembre 1986 perpétrés par le Front pour la libération des prisonniers politiques arabes²⁴². Il fait de même avec Édouard Balladur qui gère la question du détournement d'un avion d'Air France en Algérie, sans que le président intervienne véritablement dans la gestion logistique de la crise²⁴³. C'est aussi Édouard Balladur qui est informé le premier d'une prise d'otages dans une classe de maternelle à Neuilly et, tout comme dans le cas du détournement d'Air France, c'est lui qui domine la chaîne de commandement²⁴⁴. Il en va de même au lendemain du 11 septembre où le premier ministre s'occupe de sécuriser le territoire de la France et d'établir un dispositif sécuritaire. Il faut dire qu'en cette circonstance le président était occupé à gérer la situation sur la scène internationale. Aussi, on peut noter que c'est le premier ministre qui est responsable des ministères de l'Intérieur et de la Défense et qu'à ce titre il voit plus facilement à l'organisation des dispositions en matière de sécurité. De plus, il peut compter sur les moyens imposants du Secrétariat général de la défense nationale, sous son autorité, pour alimenter les analyses et les informations²⁴⁵. Par ailleurs, c'est aussi le chef du gouvernement qui préside le Conseil de sécurité intérieure, un organe gouvernemental créé lors de la dernière cohabitation²⁴⁶. En outre, c'est le gouvernement Jospin qui va instituer le Conseil supérieur de déontologie de la sécurité. En définitive, tout porte à croire que le premier ministre en mène large dans le domaine de la sécurité intérieure, ce qui confirme sa place prééminente dans le domaine de la politique intérieure.

241. Charles Zorgbibe, « Jacques Chirac diplomate », *Politique internationale*, n° 33 (1986), p. 209.

242. André Fontaine, « Diplomatie française : l'épreuve de la cohabitation », *Politique internationale*, n° 35 (1987), p. 58-61.

243. Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 220-221.

244. *Ibid.*, p. 223.

245. Pierre Avril, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 34.

246. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 107.

2.3.3. LA DIRECTION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

En réalité, les affaires étrangères et la défense sont des domaines où l'action des deux têtes de l'exécutif est beaucoup plus nuancée que veut bien le laisser croire le président, et la Constitution n'établit pas de domaine réservé²⁴⁷, contrairement à la croyance populaire²⁴⁸. S'il est vrai que sur ces deux questions le chef de l'État jouit d'une certaine primauté, il ne peut véritablement se passer de Matignon tant la multitude de besoins, d'instructions et d'analyses est grande²⁴⁹. Croire que la Constitution permet de départager clairement les compétences de chacun en la matière est également utopique²⁵⁰. Sur ce point, le domaine des affaires étrangères appartient véritablement aux deux hommes. Il s'agit donc d'établir un rapport de force qui varie, bien sûr, en fonction des circonstances, des intérêts et des événements²⁵¹.

En période de cohabitation, cette réalité trouve toute sa signification, et le chef de l'État doit faire d'autant plus attention que dans le domaine militaire il doit aussi composer avec les prérogatives du Parlement sous l'autorité du premier ministre²⁵². L'article 34 prévoit d'ailleurs clairement que c'est « la loi qui détermine les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale » et l'article 35 confère au Parlement le pouvoir d'autoriser une déclaration de guerre, même s'il apparaît cependant probable que ce droit est limité à une guerre conventionnelle et non à une intervention rapide comme ce fut le cas lors de l'intervention au Kosovo à l'occasion de la troisième cohabitation²⁵³. De plus, l'article 53 précise que les traités « ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi²⁵⁴ ». En outre, le président ne peut nier que les articles 20 et 21 attribuent au premier ministre la responsabilité

247. Même si la Constitution n'établit pas précisément de « domaine réservé », il n'en demeure pas moins que dans la pratique, en période majoritaire, le président tient à l'écart le premier ministre sur les questions d'affaires étrangères. En cohabitation cependant, le « domaine réservé » devient davantage un « domaine partagé ».

248. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 45.

249. Guy Carcassonne, « Le premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 66.

250. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 487.

251. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 74.

252. Marie-Thérèse Viel, « La répartition des compétences en matière militaire entre le parlement, le président de la République et le premier ministre », *Revue du droit public*, tome 109 (1993), p. 144-145.

253. Hélène Tourard, « La France dans la crise au Kosovo : cohabitation et processus décisionnel », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 1 (2000), p. 200.

254. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 223.

de la défense nationale²⁵⁵. Même que d'un point de vue purement juridique, il n'est pas faux de prétendre que la Constitution donne au chef du gouvernement une primauté en matière militaire²⁵⁶. Cette interprétation n'est cependant pas partagée par Maurice Duverger, pour qui le gouvernement, au sens large, inclut le président qui en dirige les orientations en Conseil des ministres²⁵⁷. Il faut donc aller plus loin que le simpliste partage des pouvoirs pour bien comprendre la nature et la fonction du chef de l'État et du chef de gouvernement dans la direction des affaires étrangères et de la défense nationale²⁵⁸. Croire ici, comme le prétendait naguère François Mitterrand, qu'il s'agit sur ces questions d'appliquer simplement « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution » est un faux-fuyant, qui relève davantage de la formule matoise que du pragmatisme. En réalité, les deux têtes de l'exécutif se partagent la gestion quotidienne en ces domaines²⁵⁹. De toute façon, comme le dit si bien Guy Carcassonne, « en tout état de cause, la présence d'un domaine que le président se réserve ne signifie nullement l'absence de Matignon²⁶⁰ ».

Au terme des trois périodes de cohabitation, on peut toutefois affirmer qu'en période de contradiction des majorités il y a une forte concurrence entre les deux principaux protagonistes de l'exécutif français²⁶¹. Il est donc plus juste de prétendre qu'en ces occasions les affaires étrangères et la défense nationale sont des domaines « partagés » dont les grandes orientations sont décidées en « cogestion²⁶² ». D'ailleurs, en apparence, le président et le premier ministre aiment laisser croire à une bonne entente, à une cogestion harmonieuse, question de ne pas affaiblir la France sur la scène internationale²⁶³. En réalité cependant, c'est loin d'être le cas et lors de la première cohabitation, on a pu assister à une véritable guerre de tranchées entre le président et le premier ministre²⁶⁴. Lors de la deuxième cohabitation, l'affrontement pour la domination de ces deux secteurs sera moins percutant en raison des problèmes de santé du président et du caractère plus harmonieux des relations entre

255. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 487.

256. Marie-Thérèse Viel, *loc. cit.*, p. 163.

257. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 103-104.

258. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 487.

259. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 66-67.

260. *Ibid.*, p. 68.

261. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 488.

262. Samy Cohen, « Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle. », *Pouvoirs*, n° 38 (1986), p. 14.

263. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 9.

264. Samy Cohen, « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère*, n° 54 (1989), p. 488.

Édouard Balladur et François Mitterrand²⁶⁵. Les meilleures preuves en sont peut-être les rencontres du premier ministre avec les présidents Clinton et Eltsine sans la présence du chef de l'État²⁶⁶. Malgré cette bonne entente, le président n'est pas moins encerclé, contraint par son premier ministre à le consulter davantage, ce que prouvent éloquemment les prises de positions de la France à l'étranger qui sont d'abord discutées puis arrêtées à l'occasion du Conseil des ministres²⁶⁷. Les négociations du GATT sont également soigneusement préparées par le premier ministre et présentées au président avant le début des pourparlers²⁶⁸. Lors de la dernière cohabitation, les situations conflictuelles reprendront tant et si bien que le premier ministre Jospin conteste vigoureusement la notion du « domaine réservé » et n'hésite pas, non plus, à faire plusieurs voyages à l'étranger²⁶⁹. On le voit bien, la cohabitation est porteuse d'affrontements sur les questions des affaires étrangères et de la défense lesquelles, sans être à l'avant-scène pour des raisons stratégiques, n'en sont pas pour autant moins significatives. Regardons maintenant comment cette confrontation se manifeste au quotidien dans la gestion des affaires de l'État.

Cette guérilla débute par les négociations entourant les nominations des titulaires des Affaires étrangères et de la Défense. En ces deux domaines, le premier ministre choisit habituellement des candidats qui évitent les frictions avec l'Élysée. Par exemple, lors de la première cohabitation, Jean Lecanuet n'est pas envisageable aux Affaires étrangères, en raison des réticences du président²⁷⁰. C'est donc dire que pour les titulaires de ces deux ministères, le premier ministre de cohabitation n'a pas toute la marge de manœuvre désirée²⁷¹. Dans les faits, lors de la cohabitation, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense jouent le rôle parfois difficile d'arbitre entre l'Élysée et Matignon, d'où l'importance de nommer à ces fonctions des individus qui favorisent la bonne entente²⁷². Même si le président rencontre d'une manière hebdomadaire ces deux ministres, l'information dont il dispose est fortement réduite et encadrée²⁷³. Les dépêches diplomatiques suivent d'ailleurs un chemin inverse

265. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 104.

266. Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 161.

267. Jean Massot, *op. cit.*, p. 104.

268. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 50.

269. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 109-110.

270. André Fontaine, *loc. cit.*, p. 57.

271. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 105.

272. André Fontaine, *loc. cit.*, p. 57.

273. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 489-490.

que celui emprunté en période majoritaire. Elles sont d'abord acheminées au bureau du premier ministre, qui décide ensuite de la pertinence d'en informer le chef de l'État²⁷⁴. Le gouvernement ne conteste cependant pas le droit du président à les consulter et, s'il en fait la demande, les dépêches diplomatiques lui sont adressées²⁷⁵. Tout porte à croire cependant, d'une manière générale, que l'Élysée reçoit beaucoup moins d'informations de la Direction générale de la sécurité extérieure et que les analyses stratégiques et les services de recherche du Quai d'Orsay sont fortement limités²⁷⁶. Tout au plus, le président peut-il consulter les dossiers s'il en fait la demande, mais encore faut-il qu'il en soit informé, ce que se gardent bien de faire les fonctionnaires et le personnel politique, d'abord redevables devant le premier ministre.

Au niveau plus symbolique de la représentation à l'étranger, la cohabitation a donné lieu, plus particulièrement pour la période 1986-1988, à des affrontements entre le président et le premier ministre, notamment sur les questions suivantes : qui siègerait aux tables de négociations et qui prendrait la parole pour exprimer la position de la France ? En ces circonstances, si les deux têtes de l'exécutif acceptent la présence de l'autre, c'est sans doute pour mieux le concurrencer²⁷⁷. Sans entrer dans les détails, soulignons simplement la rencontre du G7 à Tokyo en mai 1986, qui se solda par une conférence de presse où le premier ministre jouait les rôles de second, manifestement à son grand déplaisir. Le Conseil européen de La Haye et celui de Londres, durant la même année, se déroulent sous la polémique de la « troisième chaise », refusée au ministre des Affaires étrangères²⁷⁸. Finalement, au sommet franco-espagnol, le président et le premier ministre tentent en vain, devant une presse amusée, de démontrer que c'est grâce à leur impulsion respective que les relations entre les deux pays se portent mieux. Même si cette situation ressemble à une pantalonnade, elle démontre néanmoins la concurrence parfois féroce qu'entraîne la cohabitation dans le domaine symbolique du rôle protocolaire²⁷⁹. Plus ferme sera la réaction du président Mitterrand à l'occasion des négociations du chef de gouvernement avec Saddam Hussein sur la question de la technologie nucléaire à des fins civiles²⁸⁰. La guerre protocolaire a cessé cependant lors de la deuxième cohabitation en raison du fait qu'Édouard Balladur ne voulait

274. Jean Massot, *op. cit.*, p. 105.

275. Philippe Ardant et Olivier Duhamel, *loc. cit.*, p. 16.

276. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 490.

277. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 227.

278. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 103-104.

279. André Fontaine, *loc. cit.*, p. 63.

280. Jean Massot, *op. cit.*, p. 103.

justement pas reproduire les situations loufoques de la cohabitation Mitterrand-Chirac²⁸¹. Le seul véritable affrontement est arrivé sur le retrait des forces armées françaises expédiées au Rwanda, où le premier ministre eut l'initiative de faire une déclaration, à la radio, sur les modalités du retrait des troupes sans pour autant associer le président à la décision²⁸². Édouard Balladur prend cependant le temps d'assister au conseil restreint sur les affaires étrangères qui se tient tout juste après le Conseil des ministres le mercredi. Il ne fait pas de doute que la présence du premier ministre ne fait pas l'affaire du président, qui finit par s'en accommoder²⁸³.

À l'occasion de la dernière cohabitation, les situations conflictuelles reprennent sans pour autant qu'on retrouve le même genre d'affrontement que lors de la première expérience. Matignon et l'Élysée se font une forte concurrence, notamment en ce qui concerne la diffusion des communiqués²⁸⁴. Sans doute les tensions sont-elles plus fortes en raison du fait que les deux protagonistes sont des rivaux en vue des élections présidentielles de 2002. Le premier ministre Jospin n'hésite d'ailleurs pas à organiser de nombreux voyages à l'étranger (Palestine, Afrique et États-Unis), tout en ne provoquant pas le président au niveau protocolaire lorsqu'il est en sa compagnie²⁸⁵. Mais pas question de faire des cadeaux au président, ce que le premier ministre prouva clairement à l'occasion du sommet d'Amsterdam (1997) où il obtient que le traité du même nom comporte un volet social à l'encontre des volontés présidentielles. Il en va de même dans l'élaboration de la politique budgétaire en matière de défense, secteur où le premier ministre impose ses arbitrages en ce qui concerne la diminution des crédits d'équipement. À ce chapitre, notons que la commission interministérielle d'exportation des matériels de guerre est sous l'autorité du premier ministre et que la place de la France dans ce secteur n'est pas négligeable²⁸⁶. Dans le même ordre, Lionel Jospin fait voter une loi instituant une commission consultative du secret de la défense nationale²⁸⁷. Sur ces derniers exemples, tout porte à croire que l'entente entre l'Élysée et Matignon ne s'est pas faite sans quelques heurts. Sans tomber dans le même

281. Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 80.

282. Jean Massot, *op. cit.*, p. 104.

283. Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 79-80.

284. Jean Massot, *op. cit.*, p. 104.

285. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 108.

286. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 70.

287. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 109.

feuilleton des querelles futiles de la première cohabitation, la période 1997-2002 a néanmoins été animée par de fortes rivalités et une concurrence féroce dans les domaines des affaires étrangères et de la défense.

Sur le dossier des affaires européennes, qui sont certes de moins en moins une question de politique étrangère, le président, en période majoritaire, est le grand instigateur des orientations gouvernementales²⁸⁸. Mais si le président organise les orientations de la politique européenne en participant aux grands sommets dans lesquels le premier ministre a souvent un rôle secondaire, Matignon reste le centre où se construit la politique européenne²⁸⁹. En d'autres termes, toutes les décisions en matière communautaire passent directement ou indirectement par le gouvernement. En ce sens, la structure administrative communautaire de la France est sous la seule autorité du premier ministre²⁹⁰. Par exemple, le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) est dirigé par un secrétaire qui, le plus souvent, provient directement du Cabinet du premier ministre et, en cas de difficultés à mettre en œuvre les politiques européennes, c'est au premier ministre qu'il appartient de trancher. D'ailleurs, toutes les instructions que reçoivent les fonctionnaires et les représentants de la France dans les négociations de ce secteur passent directement par la SGAE qui en informe, le cas échéant, le premier ministre²⁹¹. Cette convergence d'informations et d'instructions laisse croire que l'autorité présidentielle sur la question des affaires européennes est bien plus superficielle qu'on ne pourrait le croire à première vue et qu'en conséquence le premier ministre en est la véritable clé de voûte. Lors de la cohabitation, cet état de fait ne change pas, au contraire, il s'accroît puisque le chef de l'État doit collaborer étroitement avec un ministre responsable des affaires européennes avec qui il partage peu d'intérêts. En période majoritaire, le titulaire de ce ministère est habituellement un proche du président. En cohabitation, le président perd donc cette courroie de transmission privilégiée. Le premier ministre sait cependant qu'il doit aussi prendre en considération les positions du président, comme dans le dossier de la révision du système de pondération des voix au Conseil des ministres lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000. On peut donc conclure que, sur la gestion des affaires européennes, la cohabitation, outre les anecdotiques conflits protocolaires, n'a pas véritablement débouché sur une crise majeure²⁹².

288. Olivier Rozenberg, «L'Union européenne et le fonctionnement des pouvoirs publics», *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 39.

289. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 71.

290. Olivier Rozenberg, *loc. cit.*, p. 40.

291. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 71.

292. Olivier Rozenberg, *loc. cit.*, p. 42.

2.3.4. LES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

On le sait, la cohabitation naît au Palais-Bourbon²⁹³. Corollairement, cela implique-t-il nécessairement qu'il y a, lors de ces situations, une valorisation du Parlement et un déclin du gouvernementalisme? Sur cette question, rien n'est moins sûr et tout porte au contraire que la logique institutionnelle demeure essentiellement la même, c'est-à-dire un Parlement dominé par le gouvernement²⁹⁴. Évidemment, on peut remarquer de petites fluctuations partisans comme la valorisation du rôle du Sénat lors des deux premières cohabitations, suite logique des victoires de la droite, renforcée par la courte majorité qui s'est dégagée de la victoire des législatives de 1986. C'est sans doute en ce sens que Jean Gicquel prétend que la cohabitation favorise un retour à un bicamérisme plus égalitaire où le Sénat est mieux écouté et représenté²⁹⁵. C'est le cas des commissions mixtes paritaires, où les amendements du Sénat sont souvent retenus²⁹⁶. Si en période majoritaire, la majorité parlementaire est mise au pas par un premier ministre qui peut user des mécanismes du parlementarisme rationalisé²⁹⁷ – dont le moyen le plus célèbre demeure la procédure de l'article 49 al. 3 –, en cohabitation, la majorité doit faire attention à ne pas trop brusquer son chef qui peut menacer de démissionner, ce que n'hésitera pas à faire Lionel Jospin après trois ans de cohabitation en octobre 2000, question de resserrer les rangs pour le dernier droit de la législature²⁹⁸. Lors de la dernière cohabitation, le gouvernement ne pouvait d'ailleurs pas compter sur le soutien de la Chambre haute, aussi a-t-il utilisé la procédure de l'article 45 al. 4, qui prévoit que l'Assemblée nationale peut statuer sur une loi définitivement sans l'accord du Sénat, prouvant par là que la valorisation du Sénat était peut-être davantage une question de circonstances lors des deux premières cohabitations²⁹⁹.

D'un point de vue quantitatif cependant, tout porte à croire que la cohabitation n'a pas véritablement nui à la productivité législative. Par exemple, durant les mois suivant tout juste une élection législative se traduisant par une

293. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 81.

294. Jean Gicquel, « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 13.

295. Jean Gicquel, « Le Sénat sous la seconde cohabitation », *Revue du droit public*, tome 112 (1996), p. 1073.

296. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 77.

297. Procédure qui, comme nous l'avons déjà fait remarquer, est aussi utilisée par les gouvernements de cohabitation.

298. Jean Gicquel, « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 14.

299. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 76.

cohabitation comme en 1986-1987, 1993-1994 et 1997-1998, on peut remarquer que 105 lois ont été adoptées pour la première cohabitation, 159 à l'occasion de la deuxième et 63 pour la dernière. La diminution observée pour la période 1997-1998 est davantage le résultat de la dissolution surprise que la manifestation d'une paralysie législative, et la productivité retrouvera son allure normale à partir de 1998-1999³⁰⁰. À titre comparatif, en 1985, 125 lois avaient été adoptées et en 1992 ce nombre était de 97³⁰¹. Par ailleurs, le nombre de pages du *Journal officiel* (édition Lois et Décrets) n'a pas subi de variation importante lors de la cohabitation et se situe dans la même proportion que lors de la concordance des majorités. On peut toutefois noter une augmentation du nombre de pages entre les trois cohabitations passant de 15 784 en 1987 à 19 120 en 1994 et finalement à 20 360 en 1998³⁰². Bref, à la lumière de ces observations, rien n'indique un changement significatif dans la production législative en période de cohabitation et tout porte à croire que le Parlement fonctionne normalement.

Il faut noter par contre que la valorisation du Parlement a été au centre des préoccupations tant des premiers ministres de cohabitation que des candidats à l'élection présidentielle³⁰³. Cette attention particulière n'est guère surprenante puisque, en période de cohabitation, il faut être plus attentif aux besoins du Parlement³⁰⁴. Mais ces préoccupations ont été bien plus circonstancielles que réelles, ce que prouve d'ailleurs l'affaiblissement du Parlement lors du retour à la pratique majoritaire et la mise au rancart des projets de réformes visant à redéfinir les rapports entre l'exécutif et le législatif³⁰⁵. En fin d'analyse, tout porte à croire que la valorisation du Parlement passe par un changement des rapports de force entre le gouvernement et le Parlement. Dans ce domaine, le fait que le Parlement soit dominé par le tandem président-premier ministre ou encore, lors de la cohabitation, par le tandem premier ministre-gouvernement ne change pas le rapport de force à l'avantage

300. Guy Carcassonne, «La cohabitation : frein ou moteur?», *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 98-99.

301. Maurice Duverger, *Le système politique français*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 376.

302. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 99.

303. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 26.

304. *Ibid.*, p. 8.

305. Jean Gicquel, *loc. cit.*, p. 12.

du pouvoir exécutif et au détriment du pouvoir législatif³⁰⁶. Peut-être peut-on finalement conclure, tout comme Christian Bigaut, que la cohabitation favorise une valorisation en trompe-l'œil du rôle du Parlement³⁰⁷.

2.3.5. UN PRÉSIDENT SOUMIS MAIS TOUJOURS ACTIF

Malgré l'inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif, le président ne demeure pas complètement inactif, au contraire, il en profite pour se concentrer sur la critique du gouvernement tout en jouant habilement le rôle de l'arbitre au-dessus des partis politiques³⁰⁸. Si ses actions sont limitées à ses pouvoirs résiduels, qui ne sont d'ailleurs pas contestés par les gouvernements de cohabitation, il fait toutefois une lecture extensive de ses prérogatives, ce qui lui permet de rester au cœur des décisions gouvernementales et même, en certaines circonstances, d'y participer activement³⁰⁹. Établissant un bilan de la première cohabitation, François Mitterrand, dans sa *Lettre à tous les Français*, n'hésite d'ailleurs pas à prétendre que sur tous les dossiers où le gouvernement a tenté d'isoler le président, le premier ministre a finalement dû faire marche arrière et se soumettre à l'autorité présidentielle³¹⁰. Ceci démontre clairement qu'au-delà des conjonctures, l'action du président de cohabitation est fortement conditionnée par la responsabilité personnelle du président dans la défaite aux élections législatives³¹¹. Dans cette perspective, les trois cohabitations sont complètement différentes puisqu'elles révèlent des situations difficilement comparables. Par exemple, la situation de François Mitterrand au lendemain de la défaite en 1986 est évidemment fragile en raison du bilan catastrophique du début de son mandat, mais elle n'est en rien analogue à celle de Jacques Chirac qui doit rebâtir, après la dissolution manquée de 1997, une majorité encore fortement divisée. Essentiellement, nous pouvons distinguer trois grands domaines d'action où le président demeure actif malgré le changement de gouvernement. Premièrement, l'action du président se manifeste à l'occasion du Conseil des ministres, où il n'hésite pas à faire valoir son point de vue et ses critiques. Deuxièmement, le président tente de profiter au maximum de ses interventions publiques à la télévision, à la radio ou plus simplement lors de discours prononcés en province. Finalement, la question des affaires étrangères et de la défense demeure, malgré la cohabitation, une

306. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 80-81.

307. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 17.

308. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 112.

309. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 10.

310. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 228.

311. Hugues Portelli, *loc. cit.*, p. 64.

véritable chasse gardée de la fonction présidentielle³¹². Nous pouvons donc conclure, pour paraphraser la célèbre fable de La Fontaine, que si le président, lors de la cohabitation, semble plier, il ne rompt point³¹³.

Une résistance au Conseil des ministres

Sans contredit, en période de contradiction des majorités, le Conseil des ministres prend des allures nouvelles. Même si le président, comme nous l'avons vu, en fixe l'ordre du jour et en préside les séances, son action est néanmoins limitée, circonscrite et encadrée³¹⁴. D'ailleurs, même si le Conseil des ministres demeure un passage obligé, les débats n'ont pas tout à fait la même portée et les libertés du président et des membres du gouvernement sont réduites à des débats souvent symboliques. Bref, on peut dire qu'en cohabitation, le Conseil des ministres n'est plus le centre nerveux, le cœur des décisions gouvernementales. À ce chapitre, on peut noter la résurgence de la pratique du « Conseil de Cabinet », c'est-à-dire des réunions officieuses du Conseil des ministres, présidées par le premier ministre et convoquées à sa demande³¹⁵. Ces réunions qui se déroulent à Matignon ont lieu, comme par hasard, la journée avant la séance du Conseil des ministres. Les ministres arrivent donc à la séance du mercredi dans un esprit complètement différent que lors des séances dites normales. Si cette pratique fut largement utilisée lors de la première cohabitation, elle le fut beaucoup moins à l'occasion de la deuxième où Édouard Balladur préférait les rencontres interministérielles ou en groupe restreint. Peut-être aussi que le premier ministre de la deuxième cohabitation voulait ménager le président et éviter des frictions inutiles. Lors de la troisième cohabitation cependant, la pratique des « Conseils de Cabinet » fut de nouveau introduite. Chose certaine, en cohabitation, les ministres ne peuvent pas laisser libre cours à leurs réflexions lors des séances du Conseil des ministres ce qui demande, dans tous les cas, une plus grande concertation entre le Cabinet du premier ministre et ceux des différents ministères. Les décisions gouvernementales sont donc prises en amont du Conseil des ministres ce qui modifie évidemment le rôle du président.

Peut-on croire pour autant que le chef de l'État soit contraint à un rôle strictement notarial? Sur ce point, on l'a vu, il peut aussi compter sur ses prérogatives constitutionnelles : le refus de signer les ordonnances ou encore

312. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 112-113.

313. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 491.

314. Jacques Fournier, *loc. cit.*, p. 65.

315. Maurice Duverger, *La cohabitation des Français*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 31.

de fixer certains points à l'ordre du jour³¹⁶. Mais le pouvoir du président en Conseil des ministres se trouve ailleurs que sur ces petits contre-pouvoirs qui peuvent aisément être contournés par le gouvernement et son premier ministre³¹⁷. En réalité, le Conseil des ministres de cohabitation est une caisse de résonance³¹⁸, un instrument dont se sert le président afin de critiquer habilement le gouvernement³¹⁹. Comme toutes les grandes orientations du gouvernement doivent être débattues à l'occasion du Conseil des ministres, le président a beau jeu³²⁰. D'une part, il pratique avec délice le rôle de chef de l'opposition lorsque le gouvernement prend des initiatives contraires à sa pensée. Alors il n'hésite pas à faire valoir ses objections, ses commentaires et à prendre ses distances avec l'action gouvernementale. En ces circonstances, le président exprime de « très fortes réserves » ou encore plus simplement « désapprouve » et « déplore » les décisions du gouvernement³²¹. Il n'hésite pas non plus à faire valoir que le gouvernement « aurait peut-être dû écouter davantage le président » à l'occasion, par exemple, des manifestations étudiantes en 1986. D'autre part, le président se sert aussi de son « pouvoir d'État » afin d'être associé au gouvernement lors des décisions populaires avec lesquelles il est en accord, après tout il s'agit encore de son gouvernement et de son premier ministre, les décisions sont encore prises sous son arbitrage et il est le seul à pouvoir promulguer les lois³²². On peut donc dire qu'en Conseil des ministres le président peut à la fois se montrer critique à l'endroit du gouvernement, tout en étant parfois conciliant. Il est ainsi, en ces occasions, juge et arbitre, ce qui n'est pas sans lui donner des avantages sur le plan de l'opinion publique³²³. Ce petit jeu sera exploité autant par le président Mitterrand à l'occasion des deux premières cohabitations, que par le président Chirac lors de la dernière. De toute évidence, cette stratégie n'a qu'un seul objectif, reconquérir l'opinion publique afin de rester en lice pour les élections présidentielles.

Une valorisation de l'image présidentielle

Si la stratégie de la critique à l'endroit du gouvernement, ou encore de l'approbation, le cas échéant, des politiques de la nouvelle majorité, a pour point de départ le Conseil des ministres, elle est ensuite relayée par une large

316. Jacques Fournier, *loc. cit.*, p. 65-66.

317. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 168-174.

318. Jacques Fournier, *loc. cit.*, p. 65.

319. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 94.

320. Jacques Fournier, *loc. cit.*, p. 65.

321. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 23.

322. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 94.

323. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 240.

diffusion dans les médias et par une valorisation de l'image présidentielle³²⁴. Comment faire autrement ? Après tout le Conseil des ministres ne peut pas, par définition, avoir une très large diffusion dans l'opinion publique sauf si, bien sûr, les principaux acteurs concernés l'utilisent afin de promouvoir leurs intérêts. Dans cette perspective, en cohabitation, le président a tout intérêt à utiliser au maximum les possibilités que lui procurent les médias, les allocutions télévisées, les messages à la nation et les discours en province afin de faire passer « son message »³²⁵. Cette utilisation de l'image présidentielle n'est pas sans rappeler la conception que le général De Gaulle avait de ses grands discours publics, qui étaient en quelque sorte un des rouages principaux de son exercice du pouvoir présidentiel³²⁶.

Certains voient là une « fonction tribunicienne », le président jouant le rôle de grand tribun rassembleur qui donne des conseils au gouvernement et qui le critique, tout en privilégiant les interventions consensuelles et en se gardant d'être trop provocateur³²⁷. D'autres pensent plutôt qu'il s'agit d'un « magistère de la parole » et que, conformément, le président domine et influence largement les médias afin de regagner en popularité³²⁸. Disons simplement que le chef de l'État, privé de sa légitimité électorale en raison de la défaite aux élections législatives et contraint à exercer ce que lui permet la Constitution, doit se trouver d'autres fonctions³²⁹. En ce sens, une stratégie médiatique efficace peut être une ressource utile dans la lutte pour le pouvoir politique puisqu'elle n'est pas soumise à l'autorité du gouvernement. Bref, il s'agit là d'une des rares fonctions présidentielles qui n'est pas soumise à la domination ou à l'encadrement lors de la cohabitation. C'est pourquoi on peut remarquer, en ces circonstances, une intensification des grandes cérémonies symboliques et une attention particulière apportée à ces événements. Ce fut le cas sous la première et la deuxième cohabitation lors de l'entrée au Panthéon d'illustres personnages, comme Pierre et Marie Curie et le récipiendaire du prix Nobel de la paix, René Cassin³³⁰. On peut cependant penser que cette volonté présidentielle de jouer un rôle plus significatif dans l'opinion publique n'est guère plus qu'une « magistrature d'influence » qui a finalement

324. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 115.

325. Jean-Luc Parodi : « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la V^e République », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4 (1997), p. 303.

326. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 14.

327. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 98.

328. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 14.

329. Jean-Luc Parodi, *loc. cit.*, p. 303.

330. Christian Bigaut, *loc. cit.*, p. 14.

un impact limité³³¹. Étrangement toutefois, si le président de cohabitation semble être jugé positivement sur son inaction et son incapacité à gouverner, il en va tout autrement pour le gouvernement qui est jugé sur son action dans les affaires de l'État³³². Peut-être que la mise en réserve de la fonction présidentielle permet au chef de l'État d'être à l'écart des humeurs parfois changeantes de l'opinion publique. Chose certaine, le président veut marquer l'imaginaire des Français afin de leur rappeler qu'il est là, qu'il existe toujours malgré la cohabitation et surtout qu'il est prêt à rebondir le moment venu.

Une résistance prééminente dans le domaine des affaires étrangères et de la défense

Certes, en période de cohabitation, le président est obligé de partager le « domaine réservé » des affaires étrangères et de la défense nationale. Dans ces deux domaines, il voit d'ailleurs le gouvernement le concurrencer féroce-ment. Ainsi, des secteurs aussi névralgiques que la coopération internationale avec les pays en voie de développement, la gestion quotidienne des affaires communautaires, les échanges économiques bilatéraux, les investissements, les affaires monétaires internationales, l'exportation d'armes et les rapports avec la francophonie sont tous des exemples de secteurs où le président n'a plus d'influence prépondérante³³³. Néanmoins, le président n'a pas abdiqué ses pouvoirs et a même concentré son action dans ces deux secteurs. S'appuyant sur l'article 15 (chef des armées), sur l'article 5 (garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire) et sur l'article 52 (négociation et ratification des traités), le président a souvent réussi à imposer ses arbitrages et à forcer le gouvernement à reculer lorsqu'une initiative n'avait pas son approbation³³⁴. Il faut aussi mentionner qu'au sens de l'article 54, le président peut saisir le Conseil constitutionnel d'un engagement international qui serait contraire à la Constitution³³⁵. Par ailleurs, les présidents de cohabitation ont pu également jouir des acquis de la pratique majoritaire et du legs important du général De Gaulle sur la gestion des affaires étrangères³³⁶.

331. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 98.

332. Jean-Luc Parodi, « Le premier ministre sous la V^e République : une popularité dominée », *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 98.

333. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 491.

334. Guy Carcassonne, « Le premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 67.

335. Jean Massot, *op. cit.*, p. 100.

336. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 67.

C'est dans le domaine des voyages à l'étranger et des contacts avec les autres chefs d'État que l'influence du président se fait dans un premier temps sentir³³⁷. Profitant de la cohabitation pour délaissier les affaires quotidiennes de l'État, le président multiplie les voyages à l'étranger et se consacre à temps plein aux problématiques internationales. Il joue aussi le rôle de grand médiateur comme le démontre la conférence de Rambouillet sur le Kosovo en 1999. S'il ne peut compter que partiellement sur les riches informations du Quai d'Orsay, il continue en revanche d'avoir des contacts privilégiés avec les chefs d'État des autres pays qui s'adressent toujours principalement à l'Élysée pour établir un contact avec la France³³⁸. On peut donc dire ici que le manque d'informations est compensé par les nombreuses relations du président avec ses homologues étrangers. Au niveau interne, et malgré le changement de garde dans les différents ministères, le président peut encore profiter de l'information de certains fonctionnaires avec qui il a entretenu des relations particulières³³⁹. Bref, le président est toujours en mesure de suivre étroitement le gouvernement et de l'interroger le cas échéant. Dans le domaine du protocole, c'est toujours, *ab Jove principium*, le président qui a préséance sur le chef du gouvernement, ce qui oblige l'équipe gouvernementale à prendre en considération les positions de l'Élysée dans la préparation des grandes rencontres internationales. En d'autres termes, sur la scène internationale, le président est un acteur dont ne peut certes pas se passer le gouvernement pour mettre en œuvre sa politique³⁴⁰. Qui plus est, il serait inconcevable d'imaginer un double discours lors des grandes rencontres internationales et comme le président est celui qui, de par son rang, est en contact continu avec les représentants étrangers, il doit avoir la confiance du gouvernement et être en mesure de s'engager au nom de la France³⁴¹.

Au niveau militaire, le président peut jouir non seulement de ses pouvoirs constitutionnels, mais aussi et surtout du pouvoir de la « bombe³⁴² ». Le décret de 1964³⁴³ le consacre comme le grand responsable de la stratégie

337. Jacques Le Gall, *loc. cit.*, p. 113.

338. Jean Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 104.

339. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 492.

340. Jacques Fournier, *loc. cit.*, p. 69.

341. Jean Massot, *op. cit.*, p. 105.

342. Marie-Anne Cohendet, *op. cit.*, p. 228-229.

343. Les premiers ministres de cohabitation auraient pu modifier ce décret en adoptant, par exemple, une loi à l'Assemblée nationale. Mais de crainte de diminuer les pouvoirs du président, cette démarche n'a jamais été entreprise. Voir à ce sujet l'article de Bernard Chantebout, *loc. cit.*, p. 28.

nucléaire et à ce titre il exerce, même lors de la cohabitation, une certaine forme de supériorité dans le domaine de la défense nationale³⁴⁴. Cette situation laisse croire que sur la question militaire il y a une forme de convention, une coutume qui donne au président un arbitrage prépondérant³⁴⁵. C'est aussi lui qui préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale, ce qui lui permet d'intervenir dans tous les domaines stratégiques autres que le déclenchement de la force nucléaire. Dans le cas des interventions militaires, sauf pour le Rwanda où le président Mitterrand était hospitalisé, le chef de l'État est celui qui a le dernier mot même s'il tient le plus souvent son premier ministre informé de la situation. C'est ainsi que lors de la première cohabitation, les interventions militaires au Liban et au Togo ont toutes deux été menées avec le soutien et l'accord de l'Élysée. Il en va de même pour l'envoi d'un porte-avion français dans la région du Golfe³⁴⁶. Si lors de la deuxième cohabitation le président était trop malade pour gérer la crise au Rwanda et qu'il a laissé le soin au premier ministre de s'occuper de l'affaire, il en va tout autrement sur la question des essais nucléaires. Sur ce point, le conflit entre les deux têtes de l'exécutif sur la reprise ou non des essais nucléaires s'est soldé clairement par le refus du président d'autoriser le gouvernement à procéder, prouvant que dans le domaine de la défense nationale le président peut trancher, et pas toujours en faveur du gouvernement, même lors de la cohabitation. À l'occasion de la dernière cohabitation, le gouvernement a géré l'intervention militaire au Kosovo en étroite collaboration avec l'Élysée. Tout porte à croire que si le président s'était objecté à l'intervention, le gouvernement aurait reculé sur ce dossier. On peut ainsi conclure que le domaine de la défense nationale demeure, même en période de cohabitation, le pré carré présidentiel.

344. Jean Massot, *op. cit.*, p. 107.

345. Bernard Chantebout, « Le président chef des armées », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 575.

346. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 489.

LA COHABITATION, QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE?

3.1. LA COHABITATION, DES RÉPERCUSSIONS IMPORTANTES SUR LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Le phénomène de la cohabitation, on l'a vu, affecte le fonctionnement des institutions et la pratique politique sous la V^e République. Face à ce bouleversement, la société française n'est évidemment pas restée indifférente. D'abord, la cohabitation a provoqué un débat important entre les divers spécialistes qui réfléchissent sur l'évolution du régime politique de la France¹. Dans cette perspective, un grand nombre de politologues² n'hésitent pas à conclure que la cohabitation est une pathologie de la V^e République qui remet

1. Georges Vedel, *loc. cit.*, p. 35.

2. Parmi les partisans de cette option nous retrouvons des spécialistes chevronnés tels : le conseiller d'État Jean Massot, le doyen Georges Vedel, l'ancien directeur de Cabinet du premier ministre Lionel Jospin, Olivier Schrameck, Didier Maus, Jean-Marie Denquin, Philippe Lauvaux ainsi qu'Édouard Balladur et Valéry Giscard d'Estaing pour ne nommer que ceux-là.

en cause le présidentialisme majoritaire et la stabilité gouvernementale qui en découle³. Ce courant majoritaire prétend que la réforme constitutionnelle de 2000, qui a instauré le quinquennat, est susceptible de neutraliser durablement le phénomène et de favoriser le retour à une pratique « normale » des institutions⁴. Par ailleurs, et même si ce courant n'est pas majoritaire, d'autres spécialistes voient en la cohabitation des vertus bien évidentes⁵. Une telle situation, loin d'entraîner un blocage généralisé des institutions, provoquerait plutôt une période relativement productive au niveau des réformes et obligerait le président et le premier ministre à faire des compromis qui feraient évoluer la France⁶. L'opinion publique, quant à elle, se montre plutôt favorable au phénomène⁷. Après une brève période de questionnements et de scepticisme, les Français, après trois cohabitations, jugent l'expérience plutôt fructueuse⁸. Les sondages laissent même croire qu'une majorité de la population apprécie le phénomène au point de voir en cette pratique une façon de modifier durablement le fonctionnement des institutions⁹. Si le retour au parlementarisme pratiqué sous la III^e et la IV^e République semble peu souhaitable pour les spécialistes et la classe politique, la population française, elle, n'a pas une opinion aussi tranchée, ce que prouve la ferveur cohabitationniste¹⁰. En ce sens, il semble y avoir sur le sujet, comme sur la question européenne d'ailleurs, une division profonde entre l'élite et la population.

3.1.1. LA COHABITATION, UN PHÉNOMÈNE NUISIBLE ET IMPRODUCTIF ?

Selon le Doyen Georges Vedel, la cohabitation représente une pratique pernicieuse pour les institutions de la V^e République¹¹. Dans un tel contexte, le fonctionnement des pouvoirs publics est altéré et l'architecture du régime est modifiée de sorte que les affrontements se font plus nombreux, fragilisant

3. Georges Vedel, « Variations et cohabitation », *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 120.

4. Georges Vedel, « Le quinquennat contre les risques de cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 36.

5. Entre autres, François Luchaire, Marie-Anne Cohendet et d'une manière plus nuancée Jean-Claude Zarka, Maurice Duverger et Guy Carcassonne.

6. François Luchaire, « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 30.

7. Olivier Duhamel, « La cohabitation institutionnalisée », in *Sofres: L'état de l'opinion 1999*, Paris, Seuil, 1999, p. 73.

8. Gérard Grunberg, « Du cohabitationnisme de l'opinion », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 90.

9. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 81.

10. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 90.

11. Georges Vedel, *loc. cit.*, p. 35.

ainsi le régime¹². Même si les institutions fonctionnent, elles évoluent, durant la cohabitation, à un rythme irrégulier, ce qui n'est pas souhaitable¹³. La cohabitation est donc un phénomène nuisible qui se caractérise par un affaïssissement possible de l'autorité présidentielle, par une crise de légitimité et par une exaltation des rivalités entre le président et le premier ministre. Tout ceci est susceptible de nuire au bon fonctionnement de la démocratie et finalement d'engendrer une confusion des rôles dans les domaines communautaire et militaire. Voilà, en somme, pourquoi certains spécialistes voient la cohabitation comme un phénomène plutôt improductif.

Une remise en cause dangereuse de la pratique majoritaire

Certes, le régime politique de la France diffère de la majorité des régimes politiques européens en ce sens que la vie politique s'y articule autour de deux élections, et non d'une seule, comme dans le cas des régimes parlementaires classiques¹⁴. Si la désignation des représentants s'effectue à l'occasion de deux élections, il n'en demeure pas moins que le résultat, en pratique majoritaire, aboutit à un chef d'État qui ressemble en plusieurs points au premier ministre des régimes parlementaires classiques. Le président peut donc jouir, en période de présidentialisme majoritaire, d'une grande stabilité politique et d'une liberté d'action qui faisaient défaut lors des Républiques précédentes en raison de l'importance des factions politiques qui s'opposaient et de l'impossibilité, en ces circonstances, d'avoir un gouvernement suffisamment stable pour gouverner durant une longue période¹⁵. C'est dans ce contexte que la cohabitation est vue comme une pathologie de la V^e République, qui aurait pour conséquence, selon Didier Maus, de renforcer le rôle du chef du gouvernement au détriment du chef de l'État¹⁶. Car à terme, le prolongement de la cohabitation, ou encore plus simplement la répétition du phénomène, aurait pour conséquence inévitable de faire basculer la V^e République dans un régime parlementaire moniste¹⁷. Il faut donc voir en la cohabitation un retour probable aux luttes partisans et à la domination du législatif au détriment de l'exécutif, ce que plus de trente ans de pratique majoritaire avait permis d'enrayer

12. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 41.

13. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 125.

14. Georges Vedel, *loc. cit.*, p. 34.

15. Jean Massot, « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions? », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 31.

16. Didier Maus, « L'équilibre des pouvoirs modifié », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 35.

17. Jean Massot, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 133.

efficacement. Certains auteurs objecteront que le parlementarisme rationalisé est suffisant pour freiner les luttes partisans et affirmer la supériorité du pouvoir exécutif¹⁸. Dans le contexte d'une cohabitation courte, ou encore d'une cohabitation longue qui a pour objectif principal de reconquérir l'Élysée, les mécanismes du parlementarisme rationalisé sont suffisants, puisqu'il s'agit simplement de coordonner une majorité jusqu'à l'échéance électorale. Autrement dit, n'ayant pas encore atteint complètement ses objectifs, la coalition majoritaire se fait forcément plus souple, moins rebelle et plus disciplinée. Toutefois, dans le contexte d'un retour au parlementarisme classique tel que pratiqué dans le système britannique ou allemand, le parlementarisme rationalisé à la française, comme le prétend Jean Massot, ne serait sans doute pas suffisant pour assurer la stabilité¹⁹.

Ce qui a véritablement permis de surmonter les luttes partisans et la subordination du gouvernement, c'est l'élection au suffrage universel du président qui, à terme, a cimenté la vie politique française autour de deux grandes coalitions et mené à une bipolarisation durable, stabilisant ainsi les assises de la V^e République²⁰. Les mécanismes du parlementarisme rationalisé sont donc efficaces dans la mesure où ils sont utilisés par le gouvernement du président – ou encore par le gouvernement d'un prétendant président comme lors de la cohabitation – et lorsque la majorité parlementaire est soumise au chef de l'État²¹. Dans le contexte d'un retour au parlementarisme classique, tout porte à croire que les affrontements partisans reprendraient et que, conséquemment, la bipolarisation réalisée grâce à l'élection présidentielle s'effriterait²². En conséquence, les majorités parlementaires seraient moins stables, plus frondeuses et susceptibles de défier l'utilisation des mécanismes du parlementarisme rationalisé²³. Sans doute, par exemple, peut-on penser que l'engagement du gouvernement sur un texte de loi (art. 49 al. 3) serait plus facilement menacé par une motion de censure. Les répétitions du phénomène de la cohabitation pourraient donc mener, selon certains spécialistes, à une condamnation du phénomène majoritaire et provoqueraient la fin de la stabilité gouvernementale

18. Georges Vedel, «Variations et cohabitation», *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 120.

19. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 134.

20. Georges Vedel, «Le quinquennat contre les risques de cohabitation», *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 36.

21. Georges Vedel, «Variations et cohabitation», *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 121.

22. Jean Massot, «Quinquennat et présidentialisation», in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 710.

23. Georges Vedel, *loc. cit.*, p. 121-122.

et le retour à l'anarchie parlementaire²⁴. En d'autres termes, le déclin du président aurait pour effet d'anéantir son autorité et engendrerait la dispersion de la majorité en des cartels électoraux atomisés. Bref, le président, à force de cohabitation, perdrait son effet « fédérateur » sur la majorité pour devenir un simple « monarque constitutionnel », provoquant par le fait même une décomposition des majorités et un affaiblissement de l'exécutif²⁵.

Un péril pour la démocratie ?

La cohabitation est le fruit de la volonté populaire exprimée à l'occasion des élections législatives²⁶. Est-elle pour autant le résultat d'un véritable désir de la part de la population française ? Sur ce point, on peut penser que la cohabitation, comme le démontre Olivier Duhamel, est davantage le résultat du décalage des élections présidentielle et parlementaire²⁷. En effet, avant la réforme de 2000 sur la réduction du mandat présidentiel de sept à cinq ans, la cohabitation pouvait plus facilement se produire en raison de la durée d'une législature d'au plus cinq ans²⁸. À un moment ou à un autre, le président, durant le septennat, devait faire face à l'électorat et les possibilités de cohabitation étaient presque inévitables²⁹. En ce sens, la cohabitation n'est pas véritablement le résultat d'une volonté populaire, mais plutôt l'expression de l'usure normale du pouvoir qui se traduit invariablement par des changements électoraux. Comme l'humeur de l'électorat est souvent propice à des variations qui peuvent se traduire par une défaite aux élections législatives, il est difficile de voir en la contradiction des majorités une simple volonté démocratique. Certes, nul ne peut contester l'élection au suffrage universel des 577 députés et la majorité qui s'en dégage ; de là à prétendre qu'il s'agit d'une volonté rationnelle de la part des électeurs, rien n'est moins sûr. Car pour que la cohabitation soit le résultat d'un véritable désir, il faut qu'elle soit plus qu'une simple manifestation de l'usure du pouvoir ou d'une variation de l'humeur de l'électorat³⁰. Par exemple, on pourrait dire qu'une cohabitation, arrivant

24. Jean Massot, « La cohabitation : quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 31.

25. Georges Vedel, *loc. cit.*, p. 121.

26. François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 123.

27. Georges Vedel, « Le quinquennat contre les risques de cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 35. Voir aussi Olivier Duhamel, *Le quinquennat*, Paris, Presses de sciences politiques, 2000.

28. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 43.

29. Jean Massot, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 132.

30. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 91.

quelques semaines après une élection présidentielle, serait le véritable reflet de la volonté populaire³¹. En ce cas, il faudrait s'incliner et voir en la cohabitation le souhait des citoyens³². Autrement, il s'agit au mieux d'une période de transition en attendant l'élection présidentielle³³, au pire d'une période génératrice de conflits permanents³⁴.

La cohabitation est tellement improductive, prétend le directeur de Cabinet de Lionel Jospin de 1997 à 2001, Olivier Schrameck, qu'elle représente « un péril pour la République³⁵ ». À ses yeux, la cohabitation fausse le jeu de l'alternance, car elle introduit une dynamique du pouvoir où, selon les sujets et les compétences, l'action gouvernementale est sous l'impulsion à la fois de la droite et de la gauche. Autrement dit, le moteur gouvernemental pousse dans deux directions opposées³⁶. Cette situation détestable a pour effet de miner l'autorité de l'État et de réduire la capacité d'action du gouvernement et du président, les deux se trouvant, en fin d'analyse, affaiblis par la cohabitation³⁷. Par exemple, en période de cohabitation, la majorité parlementaire se trouve souvent gênée par son propre gouvernement qui doit collaborer étroitement, dans certains secteurs, avec l'Élysée. Difficile en ces circonstances de jouer efficacement son rôle de critique des politiques présidentielles³⁸. Il en va de même pour les partis d'opposition qui ne peuvent soutenir entièrement l'action d'un président qui s'appuie parfois sur le gouvernement pour tenter de rehausser sa popularité. En ce sens, l'action de l'opposition est plus souvent qu'autrement contrecarrée par les compromis auxquels oblige quotidiennement la cohabitation entre Matignon et l'Élysée³⁹. L'alternance démocratique, c'est permettre au gouvernement et au président d'appliquer entièrement le programme politique pour lequel ils ont été élus. De toute évidence, et même si la cohabitation donne une marge de manœuvre plus grande au gouvernement, il est impossible de faire fi du président. En conséquence, il n'y a pas de franche alternance puisqu'il est impossible, dans un tel contexte,

31. Jean Massot, *op. cit.*, p. 709.

32. Et encore... que penser... que penser, par exemple, d'une élection présidentielle au résultat très serré, suivie d'une élection législative donnant le résultat contraire mais, avec un taux de participation plus faible. Pourrait-on vraiment dire alors que la cohabitation serait le résultat de la volonté populaire?

33. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 41.

34. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 36.

35. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 125.

36. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 132.

37. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 41.

38. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 126.

39. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 41.

d'appliquer totalement le programme politique du gouvernement⁴⁰. La cohabitation, loin d'être un approfondissement de la démocratie⁴¹, serait plutôt une période durant laquelle les institutions sont fragilisées par la confusion qu'entraînent deux visions différentes de l'action gouvernementale. Bref, selon bien des spécialistes, l'exécutif se trouve constamment freiné et ralenti lors des périodes de cohabitation⁴².

Pire encore, la cohabitation favorise une usure simultanée du pouvoir⁴³. En effet, comme les deux têtes de l'exécutif administrent conjointement l'État, l'usure du pouvoir affecte autant le président que le premier ministre. Conséquemment, l'humeur des citoyens s'en trouve affectée, ce qui alimente le cynisme à l'endroit de la classe politique et favorise aussi le vote contestataire, admirablement bien illustré par la montée de l'extrême droite et de la gauche radicale aux élections présidentielles de 2002⁴⁴. Pour les mouvements protestataires de droite⁴⁵, la France était dirigée, sous la cohabitation, par la « bande des quatre », c'est-à-dire le RPR, l'UDF, le PS et le PC. Pour la gauche radicale, la contradiction des majorités est synonyme de compromis inacceptables avec l'Élysée qui conduisent la gauche vers une dérive « sociolibérale⁴⁶ ». Ces critiques illustrent très bien que, lors des campagnes électorales suivant une période de cohabitation, on peut associer les réalisations gouvernementales tantôt à la gauche et tantôt à la droite. Dans un tel contexte, le ressort de l'alternance que représente l'usure du pouvoir affecte les deux grandes tendances politiques ce qui, en définitive, est nuisible au bon fonctionnement des institutions⁴⁷. De plus, les citoyens ont souvent bien des difficultés à savoir qui fait quoi, entraînant du même souffle une confusion quant à la responsabilité gouvernementale⁴⁸. Qui doit-on sanctionner pour les échecs des politiques gouvernementales? *A contrario*, qui doit être jugé positivement pour le succès des réformes? On le voit bien, la cohabitation mène directement vers un déficit démocratique puisqu'elle affecte deux éléments essentiels d'une société démocratique : l'alternance et la responsabilité gouvernementale⁴⁹.

40. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 126.

41. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 41.

42. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 6.

43. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 126.

44. Laurent Fabius, « Pour un quinquennat de cohérence », *Le Monde*, 28 juillet 1999.

45. Et plus particulièrement Jean-Marie Le Pen.

46. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 126.

47. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 41.

48. Laurent Fabius, *loc. cit.*, 28 juillet 1999.

49. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 41.

Un conflit permanent au sein de l'exécutif et des réformes reportées

Non seulement la cohabitation est-elle dangereuse pour la démocratie, mais bien des analystes voient en elle une compétition excessive, voire un conflit permanent entre le premier ministre et le chef de l'État⁵⁰. En cohabitation, le président et le premier ministre jouent le jeu du chat et de la souris, changeant de rôle selon les circonstances⁵¹. Chose certaine, il s'agit d'un curieux tango où les rivalités semblent l'emporter sur la raison d'État⁵². Croire que la cohabitation permet à la France d'être dirigée par une grande coalition réunissant sous un même toit les deux grandes tendances politiques du pays relève de l'utopie⁵³. Il est donc illusoire de voir en la cohabitation un affaiblissement de l'antagonisme gauche/droite⁵⁴. Il s'agit au contraire d'une période durant laquelle les deux têtes de l'exécutif s'affrontent tant sur les questions de politique intérieure que dans le domaine de la politique étrangère⁵⁵. Bref, le comportement des principaux acteurs politiques est dicté non plus, comme en période majoritaire, par une obéissance hiérarchique, mais plutôt par le souci d'adopter un comportement susceptible d'être électoralement profitable au premier ministre ou au président⁵⁶. En d'autres termes, ce qui conditionne l'action du chef de l'État et du chef de gouvernement, c'est surtout la possibilité d'embarrasser son vis-à-vis, de le bloquer en faisant valoir ses prérogatives constitutionnelles⁵⁷. Par ailleurs, la cohabitation semble plutôt improductive malgré le succès de certaines réformes lors des trois périodes de cohabitation. En effet, lors de la cohabitation, le premier ministre et le président s'entendent aisément sur les réformes qui font largement consensus, préférant reporter à plus tard – c'est-à-dire après l'élection présidentielle – d'autres réformes pourtant essentielles à la société⁵⁸. Autrement dit, les réformes populaires peuvent facilement voir le jour, comme dans les cas du service militaire, du quinquennat ou encore de la farine animale, mais pour les réformes moins consensuelles, comme la consolidation des régimes de retraite, la cohabitation est davantage synonyme de délais et de reports. C'est ainsi que lors des deux premières

50. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 36.

51. Guy Carcassonne, «La cohabitation: frein ou moteur?», *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 103.

52. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 104.

53. Didier Maus, *loc. cit.*, p. 36.

54. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 131.

55. Jean Massot, «La cohabitation: quelles conséquences pour les institutions?», *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 31.

56. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 103.

57. Georges Vedel, «Variations et cohabitation», *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 113.

58. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 31.

cohabitations, des réformes importantes ont été reportées de deux ans, et de cinq ans lors de la dernière cohabitation⁵⁹. Autre sujet d'inquiétude, en cas de crises majeures comme en 1940 (Vichy), 1958 (menace de guerre civile) et 1968 (mai 68), la cohabitation peut s'avérer dangereuse puisqu'en de pareilles circonstances les décisions gouvernementales doivent être prises rapidement et sans confusion⁶⁰. La cohabitation, en imposant deux centres de décision au sein de l'État, provoque forcément un ralentissement du processus décisionnel. En d'autres termes, la cohabitation oblige à faire des compromis sur des questions qui demandent parfois une action rapide⁶¹. Dans une situation de crise hypothétique, la cohabitation serait donc un handicap hautement problématique⁶².

*Une confusion sur les questions européennes,
dans les affaires étrangères et en matière de défense*

Dans la direction des affaires européennes, la cohabitation, aux yeux de plusieurs, est aussi susceptible de créer des tensions nuisibles pour les intérêts de la France. Durant ces périodes, le président doit partager les grandes orientations et impulsions communautaires avec le premier ministre, ce qui n'est pas sans affaiblir la France vis-à-vis de ses partenaires européens qui savent alors habilement jouer sur deux fronts⁶³. Par exemple, l'échec du traité de Nice n'est sans doute pas uniquement dû à la cohabitation, mais il est permis de penser que l'action du gouvernement à cette occasion a été hypothéquée en raison de la cohabitation⁶⁴. Les affrontements sont également nombreux sur les questions communautaires qui relèvent des affaires internes

59. Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 41.

60. Jean Massot, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 133.

61. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 91.

62. D'après certains constitutionnalistes, le président pourrait alors user de ses pouvoirs d'urgence prévus à l'article 16 et ainsi court-circuiter les prérogatives du gouvernement et du premier ministre. Tout porte à croire aussi qu'en cas de crise majeure, les deux têtes de l'exécutif auraient tout avantage à collaborer efficacement, diminuant les risques de blocage causés par la cohabitation. Néanmoins, il est évident que la cohabitation ne facilite pas le processus décisionnel. En outre, que faire dans la situation hypothétique où même en crise le président et le premier ministre auraient des positions diamétralement opposées ? En ces circonstances, on s'en doute, la cohabitation pourrait s'avérer périlleuse.

63. Jean-Louis Quermonne, « Souveraineté nationale et construction européenne », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 69.

64. Jean-Louis Quermonne, « Le président de la République : quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ? », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 7.

et qui sont donc sous l'impulsion exclusive du gouvernement⁶⁵. Sur ces questions délicates – les affaires sociales par exemple – le président joue souvent le rôle du tireur d'élite qui, en embuscade, n'hésite surtout pas à tirer sur un premier ministre à découvert⁶⁶. Cette situation place le gouvernement en position fâcheuse quand arrive le temps de dialoguer avec les partenaires qui sous-estiment alors le premier ministre et son ministre des Affaires étrangères⁶⁷. D'une manière plus globale et moins anecdotique, on peut prétendre que l'enchevêtrement des compétences entre le gouvernement et le président rend la direction des affaires européennes plus précaire. Aussi, et peut-être surtout, la cohabitation entraîne une telle rivalité au sein de l'exécutif que les affaires communautaires sont souvent reléguées au second plan des préoccupations. Bref, la cohabitation a pour effet d'occulter la question européenne dans les grands débats nationaux⁶⁸.

Sur les questions des affaires étrangères, la cohabitation affaiblit la France et favorise même son isolement. Sur cette question, la cohabitation est donc nuisible⁶⁹. Effectivement, les observateurs étrangers profitent de la rivalité au sommet de l'exécutif pour pratiquer une habile stratégie du double langage, ne sachant trop à qui s'adresser véritablement⁷⁰. C'est ainsi que l'on peut analyser la pratique de la diplomatie britannique, soucieuse de conserver ses liens avec l'Élysée, mais laissant croire au chef de Cabinet du premier ministre que c'est la confusion de la nouvelle dyarchie qui l'a amenée à agir ainsi⁷¹. Moins subtile sans doute a été la réaction de l'Allemagne qui a longtemps laissé croire que la cohabitation amenait une forme de confusion pour les interlocuteurs étrangers⁷². L'impression qui se dégage de ces diverses attitudes suggère que la France n'est pas consultée ni écoutée de la même manière en période de cohabitation⁷³. Chose certaine, la cohabitation, même si elle se déroule dans une relative harmonie à l'étranger, diminue les capacités de la

65. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 102.

66. Olivier Rozenberg, *loc. cit.*, p. 43.

67. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 102.

68. Olivier Rozenberg, *loc. cit.*, p. 43.

69. Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 101.

70. Valéry Giscard d'Estaing, « Entretien réalisé par Frédérique Brocal », *Revue du droit public*, n° 1-2 (2002), p. 41.

71. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 124.

72. Jean Massot, « La cohabitation : quelles conséquences pour les institutions ? », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 31.

73. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 124.

diplomatie française en provoquant une cogestion qui peut semer la confusion⁷⁴. Aussi, que penser des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères qui doivent préparer les dossiers, informer le président et le gouvernement et produire des analyses stratégiques? En cette matière, la cohabitation est source de vigilance improductive qui a pour résultat d'imposer une hiérarchisation – au profit cette fois du gouvernement – dans le traitement de l'information, affaiblissant ainsi considérablement la capacité d'action du président⁷⁵. Dans le domaine militaire, la cohabitation porte aussi les germes d'affrontements stériles qui mènent le président à repousser des décisions importantes, ce que Bernard Chantebout nomme « l'indétermination » présidentielle⁷⁶. Cette situation est le résultat de l'application de la Constitution qui reconnaît aux deux acteurs des compétences sur cette question⁷⁷. Ce double commandement, même s'il est, comme nous l'avons vu, sous la supervision d'un président chef des armées⁷⁸, n'est pas sans poser problème en termes d'efficacité et de coordination⁷⁹, ce que révèle toute la question des tergiversations concernant la reprise des essais nucléaires⁸⁰ dans les années 1990⁸¹.

74. Jean Massot, « La V^e République est-elle soluble dans la cohabitation? », in *Mélanges Philippe Ardat: Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 165-166.

75. Samy Cohen, *loc. cit.*, p. 490.

76. Bernard Chantebout, *loc. cit.*, p. 30-31.

77. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 40.

78. Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 101.

79. Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 574-577.

80. Édouard Balladur reconnaît entre autres que, sur cette délicate question, il lui était impossible de mener une politique de défense sans l'accord préalable de l'Élysée. Pourtant, Jacques Chirac lui avait demandé de contester l'autorité présidentielle et de reprendre les essais nucléaires dans les plus brefs délais. Édouard Balladur, suite à une consultation avec le chef d'état-major des armées, s'aperçut rapidement que les dirigeants de l'armée seraient d'abord redevables devant le président et que, conséquemment, il serait difficile d'autoriser la reprise des essais à la simple initiative gouvernementale. Jacques Chirac était de l'avis contraire, ce qui mena à des frictions non seulement entre le premier ministre et le président, mais aussi entre le premier ministre et sa majorité parlementaire. Cet exemple est cependant révélateur de la complexité de la cogestion des affaires de la défense lors de la cohabitation, cogestion particulièrement difficile dans le domaine hautement stratégique de la programmation nucléaire française. Voir à ce sujet les commentaires forts révélateurs d'Édouard Balladur, *op. cit.*, p. 147-148.

81. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 99.

3.1.2. LA COHABITATION : UN PHÉNOMÈNE PRODUCTIF ?

Même si le courant majoritaire voit la cohabitation d'un mauvais œil, certains auteurs pensent le contraire. Dans cette perspective, la cohabitation, loin d'être une catastrophe improductive, est plutôt une période qui permet habilement de contrebalancer le pouvoir habituellement concentré entre les mains de l'Élysée⁸². La contradiction des majorités met donc fin, temporairement, à la « monarchie républicaine » et place le président dans une situation d'échec⁸³ qui l'oblige à agir de manière moins isolée, ce qui favorise des décisions plus équilibrées⁸⁴. C'est sans doute en ce sens que certains observateurs voient en la cohabitation une séparation originale, voire inédite⁸⁵, entre les différents pouvoirs politiques⁸⁶. Par ailleurs, la cohabitation, même si elle est une période où la pratique politique se complexifie, semble accélérer certaines réformes importantes et les gouvernants ont toujours, en cette occasion, une capacité d'agir sur la société⁸⁷. Bref, la cohabitation est sans doute un passage difficile au niveau des relations entre l'exécutif. De là à prétendre qu'il s'agit d'un drame qui pourrait entraîner la chute de la V^e République, rien n'est moins sûr⁸⁸. Dans le domaine des affaires étrangères, la cohabitation n'affaiblit pas la France, au contraire, elle renforce la position de cette dernière puisqu'en ces circonstances, le pays parle d'une seule voix⁸⁹. Bref, les conséquences de la cohabitation, on le voit bien, ne font pas l'unanimité chez les spécialistes. Regardons maintenant les arguments en faveur de la cohabitation.

82. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 40.

83. Il est cependant un peu fort, comme le prétendait Maurice Duverger en 1977 dans son livre *Échec au roi*, de prétendre que la cohabitation limite totalement le président et le relègue à un rôle secondaire. Comme nous l'avons déjà remarqué, la réalité est un peu plus complexe et les pratiques de la cohabitation démontrent que le président a su conserver ses pouvoirs propres, encadrant ainsi la pratique gouvernementale.

84. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 29.

85. Pour Pierre Manent, la cohabitation est une séparation inédite des pouvoirs qui s'ajoute aux autres séparations propres à la démocratie. Voir à ce sujet Pierre Manent, *Cours familial de philosophie politique*, Paris, Fayard, 2001, p. 34-37.

86. François Luchaire, « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 30.

87. Guy Carcassonne, *loc. cit.*, p. 107.

88. *Ibid.*, p. 106.

89. François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 120.

Une meilleure séparation des pouvoirs et des politiques plus équilibrées

En période majoritaire, on peut croire que le président et sa garde rapprochée nomment plus facilement, au sein de la haute fonction publique, des gens qui sont des alliés, des amis du régime et de la majorité⁹⁰. La cohabitation oblige le gouvernement et le président à négocier sur la question des nominations, ce qui favorise l'exercice démocratique du pouvoir⁹¹. Bref, lors de la cohabitation, le risque de voir une classe politique s'appropriier et concentrer entre ses mains l'ensemble des pouvoirs gouvernementaux est grandement diminué⁹². En d'autres termes, on peut voir en la cohabitation une limite aux pouvoirs respectifs du chef de l'État et du chef de gouvernement qui doivent agir dans la limite de leurs compétences tout en respectant l'avis de l'un et de l'autre⁹³. Cette situation favorise un consensus national⁹⁴ fort dans le domaine des orientations gouvernementales tout en diminuant la personnalisation du pouvoir⁹⁵. Dans cette perspective, on peut dire, à l'instar de Jean-Claude Zarka, que la cohabitation favorise la défense des intérêts collectifs au détriment des intérêts strictement personnels, garantissant ainsi plus de libertés aux citoyens⁹⁶.

Par ailleurs, les adversaires de la cohabitation pensent que cette dernière est nuisible, car elle a pour effet de mettre fin à la supériorité du président vis-à-vis de son premier ministre et que, à terme, cette situation provoquerait la fin de la pratique majoritaire⁹⁷. C'est oublier l'autre cohabitation – que nous avons précédemment nommée rivalité interne – qui sévit même en période majoritaire⁹⁸. Sur ce point, la cohabitation oblige les acteurs politiques, et au premier chef le président et le premier ministre, à respecter les usages et les pratiques, ce qui ne s'applique pas nécessairement en période majoritaire où les rivalités s'exercent en coulisse, à l'abri du regard des citoyens⁹⁹. La cohabitation provoque peut-être des conflits, mais on sait qui décide, ce qui

90. François Luchaire, « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 30.

91. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 40.

92. François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 120.

93. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 41.

94. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 91.

95. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 123.

96. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 41.

97. François Luchaire, *loc. cit.*, p. 122.

98. Jean-Louis Quermonne, *loc. cit.*, p. 6.

99. François Luchaire, *loc. cit.*, p. 122.

n'est pas toujours le cas en période majoritaire. L'illustre Jean Massot prétend que lors de la cohabitation, le président perd son pouvoir d'évocation¹⁰⁰ afin d'acquiescer un pouvoir de négociation et que ce changement de la fonction présidentielle serait nuisible aux institutions¹⁰¹. En quoi la négociation entre les deux têtes de l'exécutif est-elle vraiment nuisible? Au contraire, cette négociation entraîne forcément des décisions mieux élaborées et surtout plus équilibrées¹⁰². La cohabitation n'est pas un péril pour la République et elle ne peut certainement pas remettre en cause le fonctionnement du régime puisqu'en cette occasion le président doit respecter le chef du gouvernement. Autrement dit, c'est la pratique majoritaire qui constitue le plus grand danger puisqu'elle établit un régime « paraconstitutionnel¹⁰³ » dans lequel le président s'arroge la fonction de premier ministre. En cohabitation, cette situation est impossible, ce qui rétablit l'ordre constitutionnel en obligeant le président et le premier ministre à se consulter avant de prendre une décision¹⁰⁴. Ainsi, il est permis de croire que la cohabitation corrige la division des Français entre deux, trois ou quatre grandes tendances politiques puisqu'un président et un premier ministre d'orientations différentes doivent gouverner¹⁰⁵.

Malgré l'argumentation développée sur la légitimité de la cohabitation, qui serait le résultat davantage d'un décalage du calendrier électoral qu'une véritable volonté démocratique, il n'en demeure pas moins qu'elle est le résultat de l'élection législative au suffrage universel. La cohabitation est donc la conséquence de la volonté populaire¹⁰⁶. Dans cette perspective, il n'est pas faux de prétendre que la cohabitation est l'expression du désir des citoyens et que la contester revient à remettre en cause le choix de la population. D'ailleurs, la cohabitation est une variante institutionnelle que les citoyens semblent apprécier¹⁰⁷. Après tout, le phénomène s'est produit à trois reprises depuis 1986 et rien n'indique que cette situation a mené à des crises permanentes comme

100. Vieux terme qui renvoie aux prérogatives royales françaises et que Jean Massot définit dans une perspective moderne comme : « [...] le droit [du président] d'imposer sa décision contre l'opinion du premier ministre dans les domaines où la Constitution confère pourtant la responsabilité au second plus qu'au premier ». Voir l'article de Jean Massot, *op. cit.*, p. 164.

101. *Ibid.*, p. 165.

102. François Luchaire, « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 30.

103. Jean-Claude Zarka, *loc. cit.*, p. 41.

104. François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 123.

105. Georges Vedel, *loc. cit.*, p. 118.

106. François Luchaire, *loc. cit.*, p. 123.

107. Jean Massot, *loc. cit.*, p. 31.

sous la IV^e République¹⁰⁸. Croire que la cohabitation n'est pas comprise par la population est une perception erronée, ce que prouvent d'ailleurs les sondages d'opinion¹⁰⁹. Or, si la cohabitation n'a pas mené à des crises et que, de surcroît, le phénomène est bien compris par l'ensemble de la société, il est difficile alors de prétendre que la cohabitation n'est pas nécessairement un choix rationnel et qu'il est plutôt le résultat d'un simple décalage du calendrier électoral. Ce faisant, la cohabitation devient encore plus légitime en ce sens qu'elle est, en quelque sorte, un phénomène difficilement contestable en termes de légitimité démocratique¹¹⁰.

*Dans le domaine des affaires étrangères :
un consensus national bénéfique*

En matière d'affaires étrangères, la cohabitation ne serait pas, comme le prétendent certains, nuisible aux intérêts de la France. Au contraire, sur cette question, la cohabitation est profitable au pays puisqu'elle lui permet de parler d'une seule voix face à ses interlocuteurs étrangers¹¹¹. Dans ce contexte, il n'est donc pas faux de prétendre que la cohabitation, en obligeant le chef de l'État et le chef du gouvernement à s'entendre sur une position commune, renforce la défense des intérêts de la France sur la scène internationale¹¹². En ces circonstances, il est vrai que les acteurs étrangers craignent moins de voir l'engagement de la France remis en question¹¹³. En effet, lors de la cohabitation, la politique étrangère est le fruit d'un compromis entre les deux grandes familles politiques¹¹⁴. Conséquemment, les partenaires étrangers n'ont pas à craindre de voir la politique étrangère française complètement chamboulée par le jeu de l'alternance¹¹⁵. Comme les deux détenteurs du pouvoir politique appartiennent à des partis politiques différents, il est peu probable de voir la France faire volte-face en raison d'un renversement de majorité et de l'éviction du pouvoir de l'équipe gouvernementale qui avait préalablement négocié des

108. Georges Vedel, *loc. cit.*, p. 118.

109. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 73.

110. François Luchaire, *loc. cit.*, p. 123.

111. François Luchaire, « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 30.

112. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 123.

113. François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 120.

114. François Luchaire, « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 30.

115. Olivier Schrameck, *op. cit.*, p. 124.

ententes sur la scène internationale¹¹⁶. L'intervention dans la crise au Kosovo, qui fut le résultat d'une collaboration étroite entre l'Élysée et Matignon, en est sans doute le meilleur exemple¹¹⁷. En fait, l'intervention militaire au Kosovo illustre que l'attitude de la France dans ce dossier n'est pas le résultat d'un compromis, mais plutôt le fruit d'une approche stratégique commune¹¹⁸. La cohabitation n'est donc pas aussi nuisible qu'on pourrait le croire. Chose certaine, l'intervention au Kosovo prouve bien que la cohabitation n'est pas uniquement une guerre de tranchées dans laquelle les deux têtes de l'exécutif arrivent à gouverner grâce à l'art du compromis¹¹⁹. Au contraire, la cohabitation peut aussi être une occasion d'établir un consensus national fort et de développer une vision des relations internationales qui dépasse les intérêts purement partisans.

D'ailleurs, il est peut-être même un peu excessif de prétendre que la France est affaiblie par la cohabitation en raison des possibles divergences au sein de l'exécutif. Car sur les questions de politique extérieure, les alliances et les jeux stratégiques ont lieu en amont, souvent davantage conditionnés par des acteurs dont le poids est plus déterminant que celui de la France tant au niveau économique que militaire¹²⁰. Croire que la position de la France sur la scène internationale est le simple résultat des coalitions partisans relève sans doute de l'aveuglement ou encore du parti pris. Le positionnement de l'Hexagone sur l'échiquier mondial repose davantage sur la répartition des puissances et du poids de la France vis-à-vis de pays comme les États-Unis et la Chine. Bref, comme on l'a vu, la cohabitation ne bloque pas nécessairement le processus décisionnel dans le domaine des affaires étrangères et de la défense et les décisions sur ces questions ne sont pas simplement influencées par l'exécutif, mais aussi et peut-être surtout, par des facteurs exogènes sur lesquels la France a finalement peu d'influence¹²¹.

116. François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 120.

117. François Luchaire, « Les vertus de la cohabitation », *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 30.

118. Hélène Tourard, *loc. cit.*, p. 202.

119. François Luchaire, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 120.

120. Hélène Tourard, *loc. cit.*, p. 204.

121. *Ibid.*, p. 204.

3.2. LA COHABITATION : UNE OPINION PUBLIQUE FAVORABLE ?

La réaction de la population française au phénomène de la cohabitation peut être analysée sous trois aspects spécifiques que nous proposons d'étudier brièvement afin de dégager l'humeur de l'électorat face à cette évolution des institutions politiques sous la V^e République. D'abord, quelle fut la réaction des citoyens face au président désavoué : doit-il démissionner ou plus simplement s'effacer, le temps de laisser la majorité gouverner ? Ensuite, peut-on penser qu'après trois expériences de la cohabitation, la population comprend bien la nouvelle dynamique institutionnelle et l'inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif ? Finalement, comment les citoyens perçoivent-ils l'expérience de la cohabitation et sont-ils prêts à voir, en ce nouvel aménagement des rapports au sein de l'exécutif, des effets qui pourraient s'avérer durables pour le fonctionnement des institutions ?

D'une manière générale, nous pouvons affirmer que la cohabitation n'est pas un phénomène qui touche uniquement la classe politique. La population française a aussi une opinion sur cette configuration conjoncturelle de la V^e République¹²². D'ailleurs, après maintenant trois expériences qui ont duré près d'une dizaine d'années entre 1986 et 2002¹²³, la cohabitation n'est certainement plus considérée, au sein de la population, comme une expérience qui pourrait, à terme, mener à une grave crise politique ou encore à l'effondrement de la V^e République¹²⁴. Autrement dit, la cohabitation est aujourd'hui un phénomène que la population comprend bien et dont elle accepte les inconvénients et les avantages¹²⁵. D'ailleurs, vers la fin de la dernière période de cohabitation, au début des années 2000, la population française portait un jugement plutôt positif sur le fonctionnement de la V^e République, même si on était alors dans la plus longue période de cohabitation¹²⁶. Plus révélateur encore, à l'approche du référendum portant sur le quinquennat, une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif semble avoir bien peu d'échos chez les électeurs qui ont vraisemblablement d'autres priorités. Cette situation laisse croire que la population française apprécie davantage le phénomène de la cohabitation que ne le fait la classe politique qui, à gauche comme à droite,

122. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 72.

123. Alain Peyrefitte, *loc. cit.*, p. 25.

124. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 83-43.

125. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 82.

126. Olivier Duhamel, « Confiance institutionnelle et défiance politique : l'a-démocratie française », in *Sofres : L'état de l'opinion 2001*, Paris, Seuil, 2001, p. 75.

milite en faveur d'un quinquennat dont le principal objectif est justement de limiter les possibilités de cohabitation. Ainsi, les réformes jugées prioritaires par les citoyens à l'approche du référendum de 2000 sont centrées sur des thèmes liés à la confiance envers la classe politique comme l'indépendance de la justice (51 %), le cumul des mandats (39 %) et la responsabilité pénale des élus (39 %). Quant à l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, thème fortement relié au quinquennat, il est jugé prioritaire seulement par 21 % de la population, prouvant par le fait même qu'une grande majorité de citoyens ne voyaient pas nécessairement l'utilité de réformer la Constitution afin de limiter les possibilités de cohabitation (tableau 3.1). Par ailleurs, à la lumière de ces résultats, le faible taux de participation au référendum de 2000 est peut-être plus facilement explicable. Bref, pour la population, le problème sous la V^e République ne réside pas dans le fonctionnement des institutions, même lors de la cohabitation, mais peut-être davantage dans la confiance qu'accordent les citoyens à leur classe politique, toutes tendances confondues.

Tableau 3.1

« Dans quels domaines des institutions les réformes vous paraissent-elles prioritaires dans les années à venir ? »

L'indépendance de la justice	51 %
Le cumul des mandats	39 %
La responsabilité pénale des élus	39 %
L'autonomie plus grande des régions	22 %
L'équilibre des pouvoirs : exécutif / législatif	21 %
L'élargissement des possibilités de recours au référendum	18 %
La réduction des pouvoirs du président de la République	9 %
Le mode de scrutin des Assemblées	6 %

Source : Enquête Sofres du 23 au 25 août 2000 sur « Les Français et les institutions » réalisée pour *Le Figaro Magazine*.

3.2.1. DÉFAITE AUX LÉGISLATIVES : DE L'HÉSITATION À LA BANALISATION

L'acceptation du phénomène de la cohabitation n'a pas été aussi facile qu'on pourrait le croire¹²⁷. Lors de l'apparition du terme « cohabitation » au début des années 1980 – terme qui est apparu, entre autres, en raison du cafouillage

127. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 84.

de la gauche et des possibilités pour la droite de remporter les élections législatives de mars 1986 –, la population semble plutôt réfractaire et hésitante à l'idée de voir un président et un premier ministre cohabiter¹²⁸. On peut donc prétendre que dans un premier temps, les Français sont sceptiques, voire méfiants, à l'endroit de la cohabitation¹²⁹. Ceci laisse entrevoir que finalement les citoyens se sont ralliés au phénomène avec une certaine réticence, ce que prouvent d'ailleurs fort bien les premiers sondages réalisés sur le sujet, dont les résultats varient cependant selon la formulation de la question¹³⁰. Il faut toutefois noter qu'aucune majorité absolue ne se dégage des sondages en faveur d'une démission du président de la République. Ainsi, dans les sondages Sofres / *Le Point* qui ont l'avantage de poser la question dès septembre 1983, on s'aperçoit qu'à cette période une majorité relative de la population semble réfractaire à l'idée de la cohabitation et pense qu'en cas de désaveu lors des élections législatives le président devrait démissionner (46 % en faveur et 42 % contre)¹³¹. Sauf qu'à partir de ce moment et jusqu'au début de la première cohabitation, une majorité relative de citoyens, et parfois même une majorité absolue, se montrent opposés à une démission du président (figure 3.1). Il y a donc, avant cette première expérience, une forme de résignation à l'idée que, dans l'éventualité d'une défaite aux législatives, le président demeure en fonction. Cette acceptation est renforcée par les déclarations du président qui, dès septembre 1984, déclare vouloir aller jusqu'au bout de son mandat¹³².

Plus bigarrés sont les résultats obtenus par *BVA / Paris Match* qui sonde l'opinion publique seulement quelques mois avant la défaite de la gauche aux législatives et qui pose sa question de manière à atténuer les possibilités de crise en préférant le verbe « retirer » plutôt que « démissionner¹³³ ». Ainsi, entre octobre 1985 et mars 1986, les sondages indiquent qu'à deux reprises, c'est-à-dire en octobre et en décembre, une majorité relative de la population souhaite le départ du président (figure 3.2). Cependant, les résultats sont toujours très serrés – souvent à l'intérieur des marges d'erreur – prouvant que l'opinion des Français au sujet de la cohabitation n'est certainement pas définitivement arrêtée.

128. Olivier Duhamel et Jérôme Jaffré, « La découverte de la cohabitation », in *Sofres: L'état de l'opinion 1987*, Paris, Seuil, 1987, p. 48.

129. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 47.

130. Gérard Grunberg, « Cohabitation et opinion publique », *Esprit*, n° 136-137 (1988), p. 52-53.

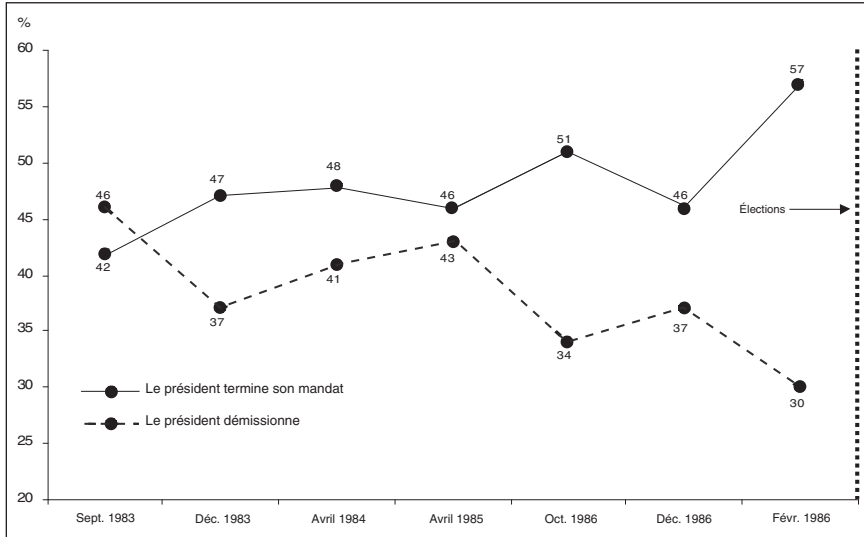
131. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 50-51.

132. Gérard Grunberg, « La deuxième cohabitation », in *Sofres: L'état de l'opinion 1994*, Paris, Seuil, 1994, p. 31.

133. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 52-53.

Figure 3.1

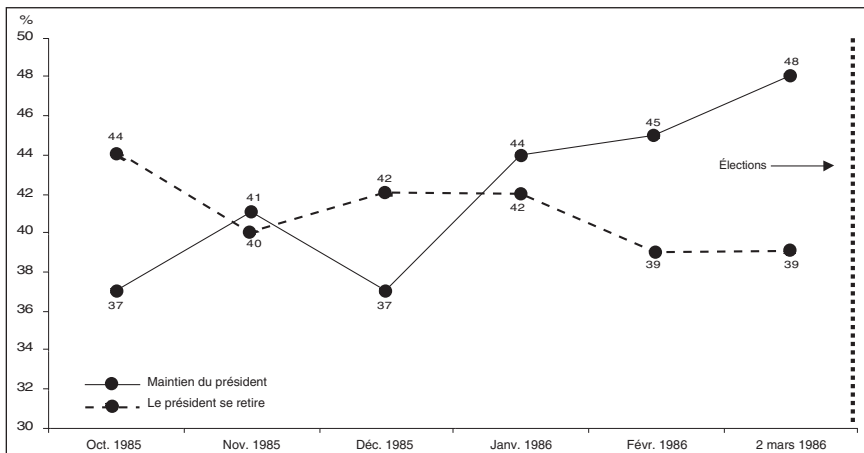
« En cas de victoire de l'opposition aux prochaines élections législatives, souhaitez-vous que François Mitterrand reste président de la République jusqu'à la fin de son mandat ou qu'il démissionne ? »



Source : Enquête Sofres / *Le Point*.

Figure 3.2

« En cas de victoire de l'opposition en mars 1986 selon vous est-il préférable que le président de la République se maintienne ou se retire ? »



Source : Enquête BVA / *Paris Match*.

Aussi, il faut remarquer qu'à l'approche de la cohabitation en février 1986, les deux maisons de sondage montrent clairement que les partisans de la démission du président sont nettement en régression. Cette ambivalence lors de l'appréhension du phénomène cohabitationniste cesse rapidement vers le début de la première cohabitation et la population se range rapidement derrière un président qui a refusé de démissionner (tableau 3.2). La population française se rallie donc finalement à la cohabitation et la popularité du chef de l'État sera constamment supérieure à celle de Jacques Chirac durant les deux années que durera la cohabitation¹³⁴. Cette situation n'est sans doute pas étrangère à la relative bonne performance du président à l'occasion des élections législatives. En ce sens, on peut dire du début de la première cohabitation qu'elle est la fin de la chute de François Mitterrand qui se sert alors de la cohabitation comme d'un instrument en vue des élections présidentielles de 1988.

Tableau 3.2

« Souhaitez-vous que la cohabitation dure jusqu'à l'élection présidentielle du printemps 1988 ? »

	« La cohabitation dure »	« Ne dure pas »
Avril 1986	71 %	20 %
Juin 1986	72 %	21 %
Juillet 1986	71 %	20 %
Octobre 1986	76 %	14 %
Décembre 1986	79 %	15 %
Février 1987	65 %	26 %
Juin 1987	76 %	16 %

Source : Enquête Sofres / *Le Point*.

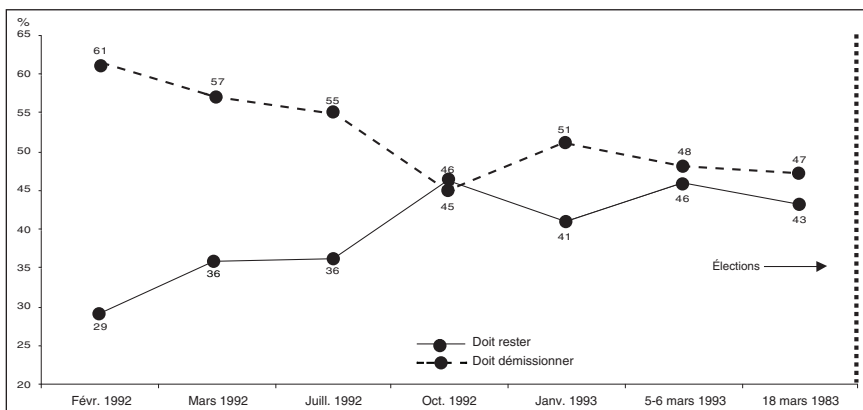
Même si la population se rallie à la première cohabitation, à l'approche et même au début de la deuxième cohabitation, on s'aperçoit qu'il s'agit bien d'un ralliement à contrecœur. Il faut dire que la situation du président, malade et usé par plus de dix ans à la tête de l'État, laisse l'opinion publique hésitante sur son avenir politique. Contrairement à la première cohabitation où l'opinion publique semblait avoir un avis partagé sur la démission possible du chef de

134. Gérard Grunberg, *op. cit.*, 36.

l'État, en 1992 et 1993, à l'approche des élections législatives, les Français souhaitent clairement que le président démissionne. Cette volonté n'est pas seulement relative, comme à l'approche de la première cohabitation, mais plutôt absolue (figure 3.3). Ainsi, à la veille de la défaite de la gauche en 1993 et de la victoire écrasante de la droite, le président se trouve dans une situation délicate puisque 47 % des citoyens souhaitent qu'il quitte rapidement la vie politique, contre 43 % en faveur de son maintien à l'Élysée.

Figure 3.3

« En cas de victoire de l'opposition aux élections législatives, souhaitez-vous que M. Mitterrand reste président ou qu'il démissionne ? »



Source : Enquête Sofres réalisée pour *Le Figaro Magazine*.

Encore une fois cependant, et à l'image de la première cohabitation, l'opinion se rallie à la cohabitation une fois celle-ci amorcée de sorte qu'en septembre 1994, 71 % de la population¹³⁵ souhaite que le chef de l'État termine son mandat¹³⁶. Ainsi, à gauche comme à droite, une majorité absolue de la population appuie le président. Le renversement est d'autant plus significatif que le chef de l'État traverse une période tumultueuse où il est question de son implication douteuse dans la Résistance et de ses liens avec le maréchal Pétain et le régime de Vichy¹³⁷. Comment expliquer ce renversement beaucoup plus significatif que lors de la première cohabitation en raison des réticences plus grandes de l'opinion à l'approche de la deuxième cohabitation ? Risquons

135. Enquête Sofres réalisée pour *Le Figaro* les 16 et 17 septembre 1994.

136. Olivier Duhamel, «Présidentielle 1995 : la valse des héros», in *Sofres : L'état de l'opinion 1995*, Paris, Seuil, 1995, p. 44-45.

137. *Ibid.*, p. 42.

une hypothèse. D'abord, le fait qu'Édouard Balladur devienne premier ministre, même s'il n'est pas le chef de la nouvelle majorité, a sans doute rassuré la population sur la nature des relations entre le président et le premier ministre. En effet, la perspective d'une reprise de la première cohabitation entre Mitterrand et Chirac laissait présager des relations plus conflictuelles et une cohabitation moins harmonieuse. Ensuite, les citoyens, en cours de cohabitation, ont bien remarqué, tout comme les observateurs attentifs de la scène politique, qu'il n'y avait pas de crise ouverte entre le président et le premier ministre. Rassurée, l'opinion juge rapidement l'expérience de la deuxième cohabitation positive et ne voit guère l'utilité de forcer la main d'un président en fin de carrière¹³⁸.

Évidemment, nous ne pouvons malheureusement pas disposer des mêmes indicateurs pour la troisième cohabitation en raison de la dissolution surprise de la législature un peu plus d'un an avant son terme¹³⁹. Cependant, entre les deux tours des élections législatives, 66 % des Français semblent tenir au maintien du président, contre seulement 29 % en faveur de son départ¹⁴⁰. Il s'agit là du plus fort soutien à la cohabitation dans des sondages tenus tout juste avant les élections législatives. Cette confiance de l'opinion envers la cohabitation est d'autant plus surprenante qu'il s'agit d'une cohabitation provoquée par simple opportunisme, et non d'une cohabitation qui résulte de la durée normale d'une législature¹⁴¹. En outre, la dernière cohabitation survient seulement deux ans après des élections présidentielles où Lionel Jospin avait créé la surprise en talonnant Jacques Chirac au fil d'arrivée. Aussi, en 1997, la droite est toujours divisée entre les clans Balladur et Chirac de sorte que la légitimité du président se trouve non seulement contestée en raison d'une dissolution singulière¹⁴², mais aussi en raison d'une division de la droite encore sous le choc d'une défaite anticipée. Le caractère hautement plébiscitaire de la cohabitation de 1997 a peut-être obligé le président à se faire discret mais, de manière surprenante, il n'a pas provoqué un mouvement en faveur d'une démission rapide du chef de l'État.

138. Gérard Grunberg, *op. cit.*, p. 41.

139. Gérard Grunberg, « Du cohabitationnisme de l'opinion », *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 84.

140. Enquête *Sofres* réalisée entre les deux tours des élections législatives.

141. Olivier Duhamel, « La cohabitation institutionnalisée », in *Sofres: L'état de l'opinion 1999*, Paris, Seuil, 1999, p. 71-72.

142. Jean-Louis Quermonne, « Chronique d'une dissolution singulière et d'une cohabitation risquée », *French Politics and Society*, n° 4 (1997), p. 13.

Au terme de l'analyse de l'opinion sur la question de la démission ou non du chef de l'État advenant une cohabitation, particulièrement durant la période qui précède tout juste les élections législatives, force est de constater qu'outre la parenthèse de 1993, l'opinion est plutôt favorable à un président demeurant en fonction (tableau 3.3). De toute évidence, les Français ne souhaitent pas une crise de régime qui se traduirait par un départ rapide du président, ce que prouve éloquemment le soutien à Jacques Chirac en 1997. En bout de piste, tout porte à croire qu'à l'aube de la troisième cohabitation, le phénomène était en voie d'être banalisé par l'opinion publique de sorte que même l'opposition n'a jamais véritablement soulevé la question de la démission du président¹⁴³. Reste à expliquer la parenthèse de 1993. Pourquoi, tout juste avant la deuxième cohabitation, l'opinion publique a-t-elle souhaité le départ du président? Sans doute peut-on expliquer ce soubresaut par le fait que contrairement aux cohabitations de 1986 et 1997, celle de 1993 arrive à la fin du deuxième mandat de François Mitterrand. Les Français étaient probablement plus enclins à vouloir en finir avec un président qui était au pouvoir depuis douze ans et dont l'état de santé était chancelant.

Tableau 3.3

Souhait de retrait ou de maintien du président en cas de défaite législative

	Avant 1986 (février)	Avant 1993 (mars)	Avant 1997 (29 mai)
Souhaite que le président reste jusqu'à la fin de son mandat	57 %	43 %	66 %
Souhaite que le président démissionne	30 %	47 %	29 %
Sans opinion	13 %	10 %	5 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Enquête Sofres.

3.2.2. LE PARTAGE DES POUVOIRS :

UNE INVERSION AU PROFIT DU PREMIER MINISTRE

Certes, à la lumière des sondages analysés, l'opinion publique semble être plutôt favorable à l'idée que le président doit, en cas de cohabitation, demeurer en fonction. Mais quelle analyse les Français font-ils de la cohabitation et

143. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 85.

comment comprennent-ils le partage des pouvoirs qui en découle ? Autrement dit, la population voit-elle que la cohabitation entraîne des modifications institutionnelles et que le centre du pouvoir politique glisse de l'Élysée vers l'hôtel Matignon ? Cette question doit être analysée sous deux angles. D'abord, durant l'intervalle précédant les élections législatives et ensuite lors de la cohabitation elle-même.

À l'occasion de la première cohabitation, on s'aperçoit que l'opinion publique n'a pas encore une idée précise des bouleversements qu'entraîne une victoire de l'opposition aux élections législatives. Par conséquent, 50 % de la population juge en février 1986, un mois avant le début de la première cohabitation, que, dans l'hypothèse d'une contradiction des majorités, le véritable chef de l'exécutif demeure le président. Toutefois, tout juste avant les autres cohabitations, les Français semblent avoir bien saisi la montée en puissance de Matignon et le déclin de l'Élysée. Ainsi, à l'approche des deux autres cohabitations en 1993 et 1997, 55 % et 58 % de l'opinion publique estime que dans l'éventualité d'une cohabitation, le véritable chef de l'exécutif est le premier ministre (tableau 3.4).

Tableau 3.4

« Selon-vous, en cas de cohabitation, qui doit être le vrai chef de l'exécutif : le président ou le premier ministre ? »

	Avant 1986 (février)	Avant 1993 (mars)	Avant 1997 (juin)
Le président	50 %	32 %	37 %
Le premier ministre	36 %	55 %	58 %
Sans opinion	14 %	13 %	5 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Enquête Sofres.

Il y a donc, en ce début de deuxième cohabitation, une évolution significative en comparaison de la première, évolution qui est sans doute influencée par l'analyse qu'a faite la population de l'expérience vécue entre 1986 et 1988. Après tout, il n'est pas anormal d'être perplexe face à une situation qui était, lors de la première expérience, une pratique inédite du fonctionnement des institutions. La tradition était centrée, à cette époque, sur un président « clé de voûte » du régime. Dans cette perspective, le fait que près de 60 % de l'opinion publique voit le premier ministre comme le chef

de l'exécutif tend à démontrer que celle-ci a assimilé définitivement la nouvelle dynamique du pouvoir et qu'elle sait maintenant qu'il peut y avoir, au sein de la V^e République, une inversion des pouvoirs au profit d'un premier ministre. Cette perception est d'autant plus justifiée qu'on assiste entre les trois périodes de cohabitation à un déclin des « sans opinion », preuve que les Français sont de moins en moins hésitants à percevoir la nouvelle configuration du pouvoir.

Les résultats sont encore plus significatifs durant les cohabitations. À ce chapitre, il ne fait guère de doute que l'opinion semble bien comprendre l'évolution du fonctionnement des institutions qu'entraîne une cohabitation. Par conséquent, une majorité absolue de Français, en cours de cohabitation, considèrent que le centre du pouvoir se situe à Matignon plutôt qu'à l'Élysée. Cette proportion augmentera à l'occasion de la seconde cohabitation et se maintiendra lors des débuts de la dernière cohabitation (tableau 3.5). Cette compréhension du phénomène cohabitationniste est cependant un peu différente à la lumière des allégeances partisans. Ainsi, on peut remarquer une plus grande réticence à reconnaître que le chef du gouvernement est le responsable de l'exécutif selon les allégeances partisans. Par exemple, durant la cohabitation de 1986, 40 % des sympathisants du PS croient toujours que le président Mitterrand est le chef de l'exécutif. En 1993, cette proportion diminue, de sorte que seulement 36 % de personnes jugées proches du PS voient le président comme le véritable chef de l'exécutif. Il y a donc, pour les sympathisants de la gauche, une résignation à voir la nouvelle majorité parlementaire gouverner le pays. Le même phénomène est observable à droite puisqu'au début de la troisième cohabitation, 44 % des sympathisants du RPR croient toujours que Jacques Chirac est le véritable chef de l'exécutif et, en incluant la droite au sens large, cette proportion grimpe à 49 %¹⁴⁴. Cette perception de l'exercice du pouvoir en fonction des orientations partisans est sans doute explicable par un certain refus de concéder la victoire à l'équipe adverse¹⁴⁵.

Comme on l'a vu précédemment, même si en cohabitation il y a une inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif, inversion somme toute bien comprise par l'opinion publique, le président peut tout de même compter sur ses pouvoirs propres, notamment dans le domaine des affaires étrangères et de la défense. Si les Français sont en mesure de bien évaluer la cohabitation d'une manière générale, sont-ils aptes à entrer dans les détails et à voir les

144. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 79.

145. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 88.

Tableau 3.5

« À l'heure actuelle qui, selon vous, est le véritable chef de l'exécutif : le président ou le premier ministre ? »

	Octobre 1986		Octobre 1993		Octobre 1998	
	Mitterrand	Chirac	Mitterrand	Balladur	Chirac	Jospin
Ensemble	31 %	52 %	29 %	58 %	33 %	57 %
Proches PS	40 %	49 %	36 %	54 %	31 %	62 %
Proches RPR	23 %	63 %	23 %	70 %	44 %	44 %

Source : Enquête Sofres pour un groupe de journaux de province.

nuances du nouveau partage des pouvoirs au sein de l'exécutif? Là aussi, tout porte à croire que la population mesure bien les compétences de chacun et qu'elle refuse même de voir le président jouer un rôle purement symbolique¹⁴⁶. Bref, pour l'opinion publique, le gouvernement doit appliquer son programme politique et gérer les questions de politique intérieure, mais en ce qui concerne la représentation à l'étranger et la direction des affaires étrangères et de la défense, le président doit être aussi au cœur de l'action¹⁴⁷. Il y a cependant une évolution de la perception des compétences de chacun entre la première et la seconde cohabitation (tableau 3.6).

Malheureusement, l'enquête sur le partage des pouvoirs en cohabitation n'a pas été poursuivie lors de la dernière expérience en 1997, de sorte qu'il est difficile de porter un jugement définitif. Il aurait été intéressant de vérifier, entre autres, si la perception de l'influence présidentielle dans le domaine de l'élaboration de la politique étrangère – en baisse de 66 % à 48 % entre 1986 et 1993 – était simplement circonstancielle en raison de l'état de santé du président ou si, au contraire, il s'agissait d'une tendance. Il en va de même sur la question de la direction de la défense nationale où on peut constater une diminution d'influence de 62 % à 53 %. Néanmoins, les indications fournies à l'occasion des deux premières cohabitations démontrent, à tout le moins, que les Français comprennent bien, même en cohabitation, que le président

146. Olivier Duhamel et Jérôme Jaffré, « Cohabitation an II », in *Sofres : L'état de l'opinion 1988*, Seuil, Paris, 1988, p. 107.

147. Gérard Grunberg, *op. cit.*, p. 46.

Tableau 3.6

« À votre avis, depuis les élections législatives qui de M. Mitterrand ou de M. Chirac / M. Balladur : »

	1 ^{re} cohabitation	2 ^e cohabitation
Décide de la politique économique		
M. Mitterrand	13 %	11 %
Le premier ministre	70 %	81 %
Nomme les principaux responsables de l'administration		
M. Mitterrand	20 %	18 %
Le premier ministre	55 %	62 %
Décide de la politique étrangère		
M. Mitterrand	66 %	48 %
Le premier ministre	14 %	38 %
Prend les décisions de défense nationale		
M. Mitterrand	62 %	53 %
Le premier ministre	20 %	33 %
Représente la France aux yeux des pays étrangers		
M. Mitterrand	73 %	69 %
Le premier ministre	11 %	21 %

Sources: Enquêtes Sofres réalisées en septembre 1986 et en juillet 1993 pour *Le Monde* et R.T.L.

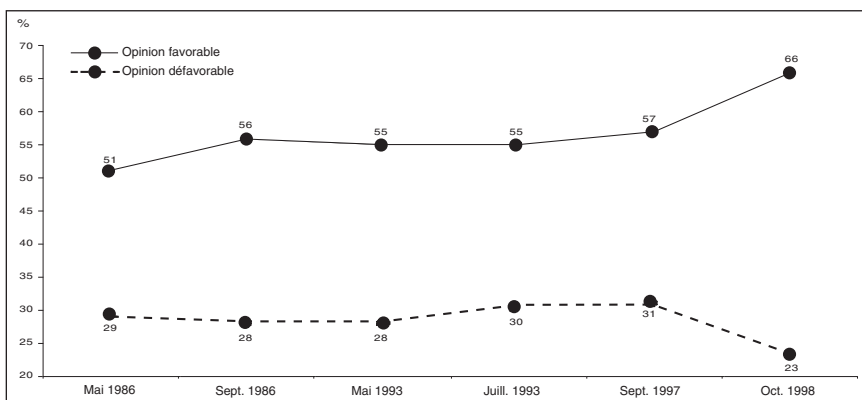
a un rôle à jouer dans certains domaines et que, par ailleurs, ce dernier doit laisser la nouvelle majorité gouverner. Rien n'indique que cet état de fait aurait changé significativement à l'occasion de la dernière cohabitation.

3.2.3. LA VALORISATION DE LA COHABITATION

Maintenant que l'on sait la population française à même de bien définir la cohabitation et d'en comprendre les usages et les changements dans le fonctionnement des institutions, reste à savoir si elle juge l'expérience positive ou si au contraire elle considère cette aventure hasardeuse et nuisible à la V^e République. Sur cette question, il semble bien y avoir une constance entre

Figure 3.4

« Estimez-vous que la période de cohabitation est plutôt positive ou plutôt négative pour la France ? »



Source : Enquête Sofres sur « Les Français et la cohabitation » réalisée pour un groupe de journaux de province à l'occasion des trois périodes de cohabitation.

les trois périodes de cohabitation puisque, entre 1986 et 1998, une majorité absolue de Français jugent l'expérience de la cohabitation positivement (figure 3.4)¹⁴⁸. Ainsi, 51 % de la population considère la cohabitation positivement en 1986 contre 66 % en octobre 1998, une progression de 15 %. Cette perception dépasse les 50 % autant chez les sympathisants du PS que chez ceux du RPR, sauf au début de la dernière cohabitation où les proches du RPR estiment la cohabitation positive dans une proportion de 38 % seulement¹⁴⁹. Un an plus tard, un renversement de tendance est cependant observable alors que 63 % des sympathisants RPR jugent positive l'expérience de la cohabitation. Sans doute la droite refusait-elle simplement, au début de la dernière cohabitation, de reconnaître la victoire de la gauche, ce qui expliquerait une perception plutôt négative chez ses partisans. Comment expliquer cet engouement en faveur de la cohabitation ? D'abord, la cohabitation n'a jamais mené à une crise politique obligeant le président ou le premier ministre à démissionner¹⁵⁰. Ensuite, lors de la cohabitation, les gouvernements ont généralement réussi à mettre en œuvre leur programme politique, respectant ainsi la volonté des citoyens manifestée à l'occasion des élections législatives.

148. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 90-91.

149. Olivier Duhamel, « La cohabitation institutionnalisée », in *Sofres : L'état de l'opinion 1999*, Paris, Seuil, 1999, p. 73.

150. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 89.

Finalement, outre la première cohabitation, qui fut catastrophique pour Jacques Chirac en termes de popularité, les deux autres périodes de cohabitation ont reçu un fort soutien de la population, qui a appuyé Édouard Balladur et Lionel Jospin, renforçant par le fait même la perception positive de l'opinion à l'endroit de la cohabitation.

Mais cette institutionnalisation de la cohabitation a aussi été le fruit des acteurs politiques. François Mitterrand en refusant de démissionner a créé la cohabitation. Lionel Jospin en refusant de voir en la dissolution de 1997 une remise en cause du mandat présidentiel a lui aussi créé la cohabitation. Jacques Chirac, en s'effaçant complètement lors des premiers mois de la troisième cohabitation et en laissant le soin au premier ministre d'annoncer lui-même sa nomination, au lendemain de la victoire de la gauche, a créé la cohabitation. Les autres partis de gauche (verts, communistes et extrême gauche), en ne remettant pas en question la conception du PS de la cohabitation, ont eux aussi créé la cohabitation. Il en va de même pour les gaullistes et les centristes qui, en espérant la cohabitation en 1986 et en se rangeant derrière le président en 1997, ont créé la cohabitation. Il s'agit donc d'une relation circulaire: la classe politique crée le phénomène en ne le remettant pas en cause; la population, elle, le provoque d'abord puis le confirme en l'acceptant (figure 3.6, p. 130)¹⁵¹. La fabrication de la cohabitation est donc orchestrée par des politiciens voyant en elle une manière d'accéder au pouvoir ou encore de s'y maintenir. Par la suite, et une fois le danger de crise écarté, la cohabitation se traduira par une acceptation et une valorisation du phénomène au sein de la population. Cette valorisation portait cependant en elle les germes d'un phénomène que les acteurs politiques allaient combattre: la remise en cause du fonctionnement « normal » de la V^e République¹⁵².

En se prolongeant sur une période de 5 ans comme en 1997 et en se répétant à trois reprises entre 1986 et 2002, la cohabitation pouvait effectivement remettre en cause la pratique majoritaire en favorisant une parlementarisation du régime qui aurait eu pour effet de faire du président le second capitaine du navire. Pour que cela puisse se produire – ce qui n'arrivera finalement pas – il fallait toutefois que l'opinion publique française voie en la cohabitation plus qu'une simple parenthèse, mais plutôt un phénomène ayant des effets durables sur le fonctionnement des institutions. Sur cette question, la perception des Français semble avoir constamment évolué entre la première et la dernière cohabitation (tableau 3.7). Ainsi, une majorité absolue de

151. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 72.

152. Gérard Grunberg, *loc. cit.*, p. 89.

Tableau 3.7

« Souhaitez-vous que la cohabitation soit une parenthèse et qu'après la prochaine élection présidentielle on revienne au fonctionnement habituel de la V^e République, ou qu'elle ait des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant ? »

	Octobre 1987	Juillet 1993	Octobre 1998
La cohabitation : une parenthèse	56	46	36
La cohabitation : des effets durables	33	40	51
Sans opinion	11	14	13

Source : Enquêtes Sofres réalisées pour *Le Figaro Magazine* et pour un groupe de journaux de province en octobre 1987, juillet 1993 et en septembre 1998.

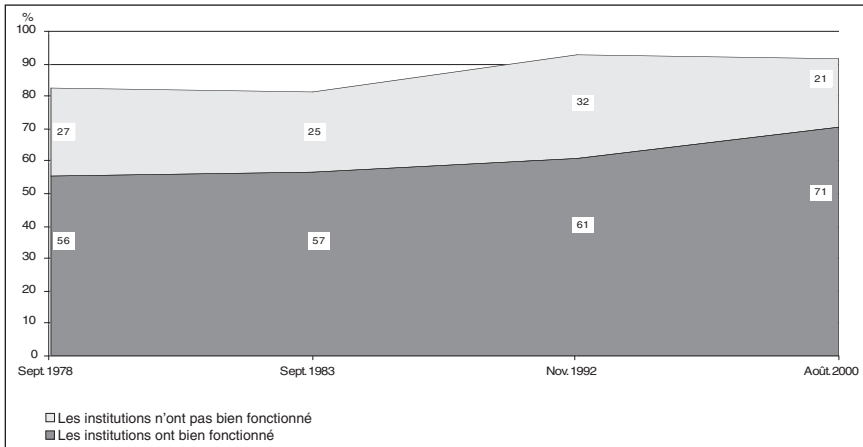
l'opinion publique (56 %), lors de la première cohabitation, souhaite que l'expérience soit une simple parenthèse et qu'à la suite des élections présidentielles on revienne au fonctionnement habituel de la V^e République. Cette proportion diminue pour devenir une majorité relative (46 %) en 1993. Finalement, la surprise est pour le moins saisissante lorsqu'une majorité absolue (51 %) de la population estime que la cohabitation devrait avoir des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant¹⁵³. Plus surprenant encore, et comme nous le soulignons précédemment, vers la fin de la cohabitation en août 2000, 71 % des Français jugent que la V^e République fonctionne bien (figure 3.5). Il s'agit là du plus fort appui au fonctionnement de la V^e République depuis qu'on enquête sur la question¹⁵⁴. Si l'on considère que ce sentiment de satisfaction a constamment progressé depuis 1978 (56 %), passant à 57 % en 1983 et à 61 % en 1992, on pourrait même être tenté de risquer l'hypothèse que, en fin d'analyse, la cohabitation, loin de provoquer l'affaïssement du régime, l'a au contraire renforcé. C'est la conclusion surprenante qui se dégage de l'analyse de l'opinion publique sur le phénomène de la cohabitation. Bref, il est permis de croire, comme le suggère Olivier Duhamel, que la cohabitation aurait pu être un modèle pour un infléchissement institutionnel...

153. Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 81-83.

154. Olivier Duhamel, « Confiance institutionnelle et défiance politique : l'a-démocratie française », in *Sofres : L'état de l'opinion 2001*, Paris, 2001, Seuil, p. 75.

Figure 3.5

« La Constitution de la V^e République a été mise en place en 1958. Si vous devez porter un jugement sur le fonctionnement des institutions depuis cette date, diriez-vous qu'elles ont bien fonctionné ou mal fonctionné ? »



Source: Enquêtes Sofres réalisées en août 2000 sur « Les Français et les institutions » pour *Le Figaro Magazine*.

3.3. L'INFLUENCE DE LA COHABITATION SUR LA VISIBILITÉ DE L'EXÉCUTIF DANS LES GRANDS MÉDIAS ÉCRITS: QUELQUES DONNÉES PRÉLIMINAIRES

Pour avoir un portrait définitif de la situation quant à la perception de la cohabitation par la société, il faut aussi regarder du côté de la visibilité médiatique de l'exécutif et de la place qu'accordent les grands médias français au président et au premier ministre. Précédemment, nous décrivions le phénomène cohabitationniste comme le résultat d'une création circulaire entre la classe politique et la population, les deux, en bout de piste, alimentant le phénomène d'une manière différente. Peut-on prétendre qu'il en va de même avec les grands médias écrits? Ces derniers alimentent-ils aussi la cohabitation en servant de relais entre la classe politique et la population notamment par la diffusion de l'information? Aussi, accordent-ils plus d'importance à un acteur qu'à un autre? Et par là ne prouvent-ils pas que les médias se sont bien ajustés au phénomène et que, conséquemment, ils reflètent davantage le fonctionnement institutionnel dans les périodes de cohabitation? Autrement dit, si la cohabitation se traduit par un transfert du pouvoir de l'Élysée vers Matignon, transfert

somme toute bien compris par la population et la classe politique, peut-on observer aussi un transfert de la visibilité, les médias accordant une plus grande place au premier ministre plutôt qu'au président?

Malheureusement, s'il existe une quantité importante d'informations sur la perception de la cohabitation dans l'opinion publique – la Sofres et d'autres maisons de sondages ayant interrogé les Français sur cette question avant, pendant et après les cohabitations – nous n'avons pu trouver d'études portant sur le « poids média » qu'occupent les acteurs politiques et particulièrement la place médiatique respective du président et du premier ministre. Ce constat n'est pas un absolu, sans doute cette question a-t-elle été abordée, d'une manière ou d'une autre, sans que nous puissions en trouver la trace¹⁵⁵. Chose certaine, le manque d'information à ce sujet est pour le moins surprenant et prouve qu'il y a là un besoin à combler au niveau de la littérature scientifique.

Au Québec cependant, à l'occasion de la dernière campagne électorale provinciale, une maison de courtage en information, *Influence communication*, a mis au point, à l'aide d'une base de données, une méthode qui permet de calculer le « poids média » des acteurs politiques. Cette firme prétend même qu'il s'agit là d'un indicateur tout aussi important que les sondages sur les intentions de vote, car il y aurait un lien entre l'attention des médias sur les acteurs politiques et les intentions de vote¹⁵⁶. Ainsi, juste avant et au cours de la campagne électorale de 2007 au Québec, *Influence communication* a mesuré le taux de pénétration d'une nouvelle et la place qu'elle tient dans le marché de l'information. La firme de communication arrive à calculer le « poids média » avec une méthode d'analyse qui évalue la nouvelle médiatique en fonction de l'espace qu'elle occupe, de sa durée, de son facteur de répétition et du type de média qui la diffuse, partant de la prémisse qu'un hebdo local a moins d'importance qu'un quotidien national. À titre comparatif, nous n'avons jamais vu de telles données dans les bilans de l'opinion que produit à chaque année la Sofres, pourtant la référence en matière d'enquête d'opinion publique en France. Peut-être justement s'agit-il là d'une méthode qui exclut l'enquête d'opinion ce qui pourrait expliquer le désintérêt de la Sofres pour ce genre d'étude. Il aurait cependant été intéressant de pouvoir comparer le « poids média » du président et du premier ministre en période majoritaire et

155. S'agissant d'un thème secondaire de notre ouvrage, nous n'avons pas jugé opportun de faire une recherche exhaustive sur la question.

156. Pierre Cyouette, « Dans l'ombre du chef », *L'actualité*, vol. 32, n° 4 (2007), p. 52-53.

en période de cohabitation. N'oublions pas cependant que la Sofres établit une comparaison en ce qui concerne le taux de satisfaction à l'endroit du président et du premier ministre.

3.3.1. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

Évidemment, la question de la visibilité du président et du premier ministre dans les médias pourrait faire l'objet d'une thèse de doctorat à elle seule. Pour arriver à faire le bilan sur cette question, il aurait fallu bâtir une méthode d'analyse exhaustive ce qui était impossible compte tenu du traitement que nous voulions donner à notre ouvrage, traitement axé principalement sur un bilan critique de la littérature portant sur le phénomène de la cohabitation. Cependant, afin d'aller un peu plus loin dans cette problématique jusqu'à présent peu abordée, nous avons tout de même tenté de trouver une façon simple et originale de pouvoir évaluer la place médiatique du président et du premier ministre. Ainsi, afin de cerner adéquatement la place accordée au chef de l'État et au chef du gouvernement, nous avons, à l'aide du moteur de recherche *Bibliobranché* (Eureka)¹⁵⁷, comparé le nombre de fois où, respectivement, les noms du président et du premier ministre apparaissent dans tous les articles d'un quotidien, et ce, sur une base mensuelle. Cette méthode aurait évidemment besoin d'être bonifiée et ne permet d'analyser que très superficiellement le phénomène. Nous ne pouvons donc aucunement tirer des conclusions définitives dans l'analyse des résultats, mais cette technique permet tout de même de prendre une « photo instantanée » de la place qu'occupent les deux têtes de l'exécutif dans les grands médias écrits français. Nous avons compilé les données pour deux grands médias écrits : *Le Monde* et *Libération*¹⁵⁸. Nous présenterons cependant uniquement les données recueillies dans le quotidien *Le Monde* puisque le moteur de recherche *Bibliobranché* débute la recension d'articles, pour ce périodique, à partir de 1987 ce qui a l'avantage de couvrir les trois périodes de cohabitation, offrant ainsi une meilleure perspective d'analyse.

157. Ce moteur de recherche électronique recense les articles publiés dans les grands médias écrits francophones et il est utilisé, entre autres, par toutes les grandes universités québécoises.

158. Il aurait été intéressant de compiler les données d'un journal plus à droite comme *Le Figaro* et de comparer les résultats avec un journal de gauche.

3.3.2. EN PÉRIODE MAJORITAIRE : UN PRÉSIDENT À LA VISIBILITÉ PRÉPONDÉRANTE

En période de concordance des majorités, le président ne fait pas que dominer le premier ministre sur la scène institutionnelle. La place accordée à l'intérieur du quotidien *Le Monde* laisse à penser que le chef du gouvernement est véritablement « aspiré » par le président. Cette plus grande visibilité confirme qu'en période de présidentialisme majoritaire les décisions sont prises à deux, sous l'influence du président, et que c'est le chef de l'État qui dirige l'action du gouvernement et qui en est redevable devant la presse écrite. La visibilité de l'exécutif ne fait donc que confirmer la logique institutionnelle : le président décide et semble en récolter les bénéfices en termes de « poids média ».

La place accordée aux deux têtes de l'exécutif laisse donc croire que même les premiers ministres qui jouissent du bénéfice d'une nomination tout juste après l'élection présidentielle ne sont pas plus autonomes en termes de visibilité. Aussi, cette caractéristique démontre, dans une certaine mesure, que c'est le président qui est responsable de l'explication des grands projets de société. En ce sens, même lorsque qu'il y a des crises ou des événements où le chef de l'État préfère laisser agir le premier ministre, les médias, eux, continuent d'accorder une place dominante au président. Ainsi, durant le deuxième septennat de François Mitterrand, sur les 58 mois où le PS et les partis de gauche furent majoritaires à l'Assemblée nationale (1988-1993), on peut en recenser 48 où le nombre d'occurrences du nom du président a été supérieur à celui du premier ministre, pour une proportion de 83 % en faveur du chef de l'État, contre seulement 17 % pour le chef du gouvernement (tableau 3.8). D'une manière surprenante, sous le ministère de Michel Rocard, la proportion demeure fortement favorable au président (29 mois contre 6 pour un pourcentage de 83 %) alors que le premier ministre était dans une situation de relative autonomie face au président, qu'il avait été l'un des principaux acteurs de la campagne de 1988 et qu'il jouissait par ailleurs d'un fort soutien à l'Assemblée nationale. On peut donc conclure que l'accentuation des rivalités partisans, dont le tandem Mitterrand–Rocard est un bon exemple, ne se traduit pas nécessairement par une plus grande visibilité du premier ministre.

En ce qui concerne la présidence de Jacques Chirac, les résultats sont similaires jusqu'à la fin du ministère de Jean-Pierre Raffarin. Ainsi, sur les 62 premiers mois de période majoritaire, le nombre d'occurrences du nom du président a été à 54 reprises supérieur – sur une base mensuelle – à celui du premier ministre pour une proportion de 87 % à la faveur du président. S'il n'est guère surprenant de voir la place média d'un Jean-Pierre Raffarin

Tableau 3.8

Comparaison sur la présence mensuelle des noms du président et du premier ministre, en période de présidentialisme majoritaire, à l'intérieur du quotidien *Le Monde*

Présidence de Mitterrand			Présidences de Chirac et (début) de Sarkozy		
	Nombre de mois avec une présence majoritaire du président	Nombre de mois avec une présence majoritaire du PM		Nombre de mois avec une présence majoritaire du président	Nombre de mois avec une présence majoritaire du PM
GVT Rocard			GVT Juppé		
10 mai 1988	29	6	17 mai 1995	21	4
15 mai 1991			02 juin 1997		
GVT Cresson			GVT Raffarin		
15 mai 1991	9	2	07 mai 2002	33	4
02 avril 1992			31 mai 2005		
			Total	54	8
GVT Bérégovoy			GVT Villepin		
03 avril 1992	10	2	31 mai 2005	16	7
29 mars 1993			15 mai 2007		
			GVT Fillon	4	0
			18 mai 2007		
Total	48	10		74	15
Pourcentage	83 %	17 %		83 %	17 %

complètement dominée par Jacques Chirac, il est encore une fois étonnant de constater l'effacement d'Alain Juppé. Il faut dire cependant que le premier ministre Juppé fut l'un des premiers ministres les plus impopulaires, ce qui peut expliquer son effacement en comparaison du président. Néanmoins, lui aussi avait été l'un des acteurs principaux de la campagne présidentielle de 1995. Ce qui attire notre attention dans ces résultats, c'est la grande similarité entre les données recueillies sous la présidence de François Mitterrand et celle de Jacques Chirac (à laquelle il faut ajouter le début de l'ère Sarkozy). En effet, en fin d'analyse, on arrive à des résultats qui sont proportionnellement

identiques (83 % contre 17 %). Il semble donc, à la lumière de ces données préliminaires, qu'à gauche comme à droite, il n'y ait pas véritablement de différence sur la place média de l'exécutif en période majoritaire.

Toutefois, les résultats changent légèrement avec l'arrivée de Dominique de Villepin au poste de premier ministre. Durant cette période, même si la domination du président demeure, elle se révèle plus nuancée et moins significative (16 mois sur 23 avec une présence plus grande du président). C'est particulièrement vrai lors de la première année à Matignon du nouveau chef de gouvernement qui jouit alors d'une visibilité presque comparable à celle d'un premier ministre de cohabitation. Ainsi, sur les 12 premiers mois du gouvernement de Villepin, on peut en recenser 7 où la présence du nom du premier ministre est supérieure à celle du président pour une proportion de 58 %. Il faut dire que cette période coïncide avec l'accident vasculaire cérébral du chef de l'État et que forcément le premier ministre, en ces circonstances, doit jouer un rôle plus grand dans la direction des affaires de l'État. On peut aussi souligner qu'à cette époque – automne 2005 – le premier ministre de Villepin a clairement des ambitions présidentielles et que, de toute évidence, le clan Chirac veut contrecarrer Sarkozy en donnant plus de place au premier ministre. D'une manière plus fondamentale cependant, on peut noter qu'il s'agit là des premières données sur la visibilité, en période majoritaire, lors d'une fin de règne. C'est qu'en effet, le moteur de recherche Bibliobranché (Eureka) débute la recension d'articles pour le quotidien *Le Monde* à partir de 1987 et que les dernières années de la présidence Mitterrand s'écoulèrent sous une cohabitation (1993-1995). En ces circonstances, il était difficile de mesurer l'effet sur la visibilité d'un président affaibli par ses intentions de ne pas se représenter. En ce sens, les données recueillies à l'occasion de la première année du gouvernement de Villepin révèlent une dynamique de fin de règne qui donne, peut-être, une nouvelle autonomie au premier ministre dans ses rapports avec le chef de l'État. En ce qui concerne les débuts de l'ère Sarkozy, tout porte à croire que la place laissée au premier ministre Fillon sera minime, accréditant la thèse du président « survisible ». Par exemple, en comparaison des premiers mois de la présidence de Jacques Chirac en 1995, on remarque une différence substantielle sur l'écart entre l'occurrence du nom du président et celui du premier ministre, même si, dans les deux cas, le « poids média » du chef de l'État est prépondérant (tableau 3.9). Ce résultat n'est guère surprenant compte tenu du style et de la manière dont le président Sarkozy semble vouloir imposer sa marque sur le plan de l'espace médiatique, mais il démontre peut-être une évolution dans les rapports entre le président et le premier ministre.

Tableau 3.9

Comparaison de la présence mensuelle des noms de Chirac et Sarkozy avec celle de leur premier ministre respectif, lors des quatre premiers mois de la présidence, à l'intérieur du quotidien *Le Monde*

Occurrence des noms			
Période	Chirac	Juppé	Différence
06-1995	584	286	298
07-1995	291	200	091
08-1995	202	147	055
09-1995	342	310	032
Période	Sarkozy	Fillon	Différence
06-2007	762	142	620
07-2007	391	093	278
08-2007	280	055	225
09-2007	461	096	365

3.3.3. EN PÉRIODE DE COHABITATION : UNE VISIBILITÉ INVERSÉE

Lors des cohabitations on peut remarquer, au contraire, une logique complètement inversée, à l'instar de la logique institutionnelle. Cette situation laisse présager que les médias écrits reflètent bien les répercussions de la cohabitation. Le premier ministre, en cette période, devient le véritable chef de l'exécutif et sa présence dans les médias reflète bien évidemment cette réalité. Le président, quant à lui, occupe l'équivalent, en termes d'espace médiatique, du premier ministre d'une pratique majoritaire. De la sorte, on peut remarquer que sous la présidence de François Mitterrand, sur les 43 mois de cohabitation, on a pu recenser que pour 37 d'entre eux le nombre d'occurrences du nom du premier ministre avait été supérieur, pour une proportion de 86 % à l'avantage du premier ministre (tableau 3.10). On peut toutefois remarquer qu'à l'occasion de la deuxième cohabitation, Édouard Balladur a complètement dominé François Mitterrand (24 / 1). En ce qui concerne la présidence de Jacques Chirac, les résultats sont, là aussi, relativement similaires. Ainsi, sur les 58 mois de cohabitation, 50 ont été à l'avantage du premier ministre Jospin pour une proportion de 84 % au profit du premier ministre. Encore une fois, ce qui

Tableau 3.10

Comparaison de la présence mensuelle des noms du président et du premier ministre, en période de cohabitation, à l'intérieur du quotidien *Le Monde*

Présidence de Mitterrand			Présidence de Chirac		
	Nombre de mois avec une présence majoritaire du président	Nombre de mois avec une présence majoritaire du PM		Nombre de mois avec une présence majoritaire du président	Nombre de mois avec une présence majoritaire du PM
GVT Chirac			GVT Jospin		
À partir de 1987	5	13	02 juin 1997	8	50
10 mai 1988			07 mai 2002		
GVT Balladur					
29 mars 1993	1	24			
15 mai 1995					
Total	6	37		8	50
Pourcentage	14 %	86 %		16 %	84 %

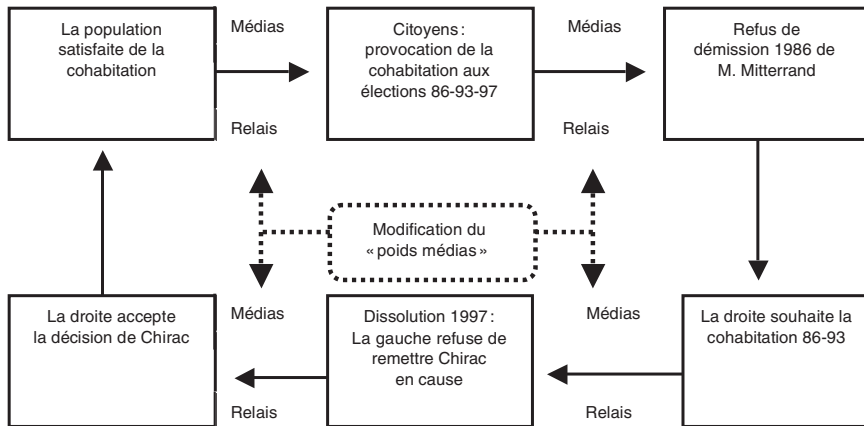
demeure surprenant dans ces résultats, c'est la grande similarité entre les présidences de François Mitterrand et de Jacques Chirac. En fait, force est de constater qu'en période de cohabitation les médias accordent une place prépondérante au nouveau chef de l'exécutif. Nous pouvons toutefois remarquer que dans les cas des cohabitations qui précèdent un affrontement entre les deux têtes de l'exécutif en vue des présidentielles comme en 1988 et 2002, la domination du premier ministre se fait moins grande à mesure que l'échéance électorale arrive.

D'une manière générale cependant, en période de cohabitation les médias accordent une place prépondérante au nouveau chef de l'exécutif. Aussi, tout porte à croire que le droit de parole, que d'aucuns préfèrent appeler la fonction tribunicienne, a peu d'influence sur la visibilité médiatique. Cette caractéristique est particulièrement intéressante puisque beaucoup d'observateurs de la scène politique prétendent qu'en cohabitation le président utilise les médias afin de critiquer le gouvernement et de garder un lien avec la population. Il s'agit là d'une piste de réflexion qui mériterait une étude plus

profonde, mais peut-être qu'en fin d'analyse, le fameux « magistère de la parole » est davantage un mythe qu'une réalité observable. En cohabitation on peut conclure que le président, même s'il occupe toujours sa fonction, voit son influence médiatique diminuer au profit d'un premier ministre à son tour dominant. Cette domination du premier ministre qui ressemble en tout point à la domination du président en période de présidentialisme majoritaire peut laisser croire, comme nous l'avons déjà remarqué, que la cohabitation favorise la présidentialisation de la fonction de premier ministre. Aussi, à la lecture de ces données préliminaires, il semble bien que les médias jouent un rôle dans le phénomène circulaire de la création cohabitationniste servant, en quelque sorte, de relais entre la classe politique et la population. La classe politique crée donc les pratiques et les usages, la population provoque et accepte le phénomène et les médias l'alimentent en s'adaptant à la nouvelle réalité (figure 3.6).

Figure 3.6

Dynamique circulaire de la cohabitation



QUEL AVENIR POUR LA V^e RÉPUBLIQUE ?

4.1. LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES DU RÉGIME

Depuis les élections présidentielles de 2002, le régime politique de la V^e République est revenu à son architecture traditionnelle¹, c'est-à-dire le présidentielisme majoritaire, à la différence près que le quinquennat est venu modifier la durée du mandat présidentiel². Le 4 octobre 2008, on fêtera d'ailleurs le cinquantième anniversaire de la V^e République ce qui en fait, avec la III^e République, le régime le plus stable³ depuis 1789⁴. Dans ce contexte, on a

-
1. Michel Lascombe, «Le soleil a rendez-vous avec la lune: quel réaménagement des pouvoirs entre le président de la République et le premier ministre?», *Revue du droit public*, n° 1-2 (2002), p. 236.
 2. Laurence Morel, « Le quinquennat », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 9.
 3. Il faut cependant faire attention, la V^e République est, après la III^e République, le régime le plus stable, mais seulement si l'on définit la stabilité par la durée. La III^e République, après tout, a connu le boulangisme, l'Affaire Dreyfus, les Ligues et 1934, alors qu'on ne retrouve pour la V^e République que mai 1968, qui puisse représenter un soubresaut équivalent.
 4. Jean-Louis Quermonne, « Le président de la République: quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics? », *Cahiers français*, n° 332 (2006), p. 3.

pu assister au cours des dernières années à un débat important sur l'avenir de la V^e République, débat qui a été grandement alimenté par la cohabitation et le désir de certains de voir les institutions réformées afin d'enrayer le phénomène et d'en finir avec cette « exception française⁵ ». À ce chapitre, bien des spécialistes pensent que le quinquennat est une réforme suffisante et que les risques de cohabitation sont maintenant écartés⁶. Comme nous le verrons, la réalité exige une analyse plus nuancée, car pour enrayer véritablement le phénomène de la cohabitation, il faudrait faire une réforme en profondeur des institutions et du régime de la V^e République en abolissant, par exemple, le poste de premier ministre⁷. Sinon, même avec le quinquennat, les risques de cohabitation demeurent toujours présents, même si le phénomène, il est vrai, ne devrait pas se produire aussi fréquemment que lors des années 1980 et 1990⁸.

Devant un tel constat, trois options s'offrent aux Français. La première, suite logique du quinquennat, est le *statu quo*. En ces circonstances, le régime demeure sous l'égide d'un président « commande-tout », et les rapports entre les deux têtes de l'exécutif ressemblent en tout point à ce que nous avons pu observer en période de présidentialisme majoritaire, sauf en cas de retour de la cohabitation⁹. Cette consolidation du présidentialisme a cependant pour conséquence d'accentuer ce que Jean-Marie Denquin nomme la « monarchie élective », reprenant le concept développé naguère par Maurice Duverger sous l'appellation de « monarchie républicaine¹⁰ ». L'autre option consiste à établir un régime purement présidentiel en redéfinissant le rôle du premier ministre et le droit de dissolution présidentiel¹¹. Mais cette solution a pour principal handicap de rompre avec la tradition politique française centrée sur la démocratie parlementaire¹². Finalement, reste la réforme visant à établir un régime parlementaire moniste en faisant du premier ministre la nouvelle « clé de voûte » du régime et en confisquant le droit de dissolution du président¹³. Devant ces trois possibilités, on imagine fort bien que la société française n'est

5. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 82.

6. Jean Massot, « Quinquennat et présidentialisation », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 705.

7. Philippe Lauvaux, *Destins du présidentialisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 106-107.

8. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 94.

9. Jean Massot, *op. cit.*, p. 705.

10. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 66-67.

11. Édouard Balladur, « Entretien réalisé par Frédéric Barthet », *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 55-56.

12. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 95.

13. Marie-Anne Cohendet, « Cohabitation et Constitution », *Pouvoirs*, n^o 91 (1999), p. 57.

pas, là aussi, restée indifférente. Dans ce débat sur l'avenir de la V^e République, on prétend même que les changements depuis 1958 sont tellement grands qu'on évoluerait déjà actuellement dans une VI^e République¹⁴. Après tout entre le texte et la pratique, entre l'esprit et la lettre, le régime vit dans un monde parallèle à la Constitution, ce qui n'est pas sans soulever des interrogations dans un pays où les lois écrites ont une plus grande importance que dans les régimes inspirés de la tradition de Westminster¹⁵. Quelle allure pourraient prendre ces modifications et comment le régime pourrait-il, dans un avenir rapproché, être modifié? Cette question, on s'en doute, a fait l'objet d'un débat important dans la littérature, débat que nous proposons d'analyser dans ce dernier chapitre en faisant ressortir les principales pistes de réflexion des chercheurs sur cette question.

4.1.1. UN RÉGIME PRÉSIDENTIEL À LA FRANÇAISE?

L'idée moderne d'un régime présidentiel pour la France est apparue dans le débat public vers les années 1950, lorsqu'il fut évident que la IV^e République était à l'agonie¹⁶. Cette réforme des institutions était même envisagée par la gauche qui voyait en un régime présidentiel à l'américaine une façon de proposer une alternative au projet du général De Gaulle, lequel projet aboutit finalement à la création de la V^e République¹⁷. Après 1958, le débat entourant la réforme et le fonctionnement des institutions demeurait entier, de sorte que l'option du régime présidentiel avait toujours une certaine vigueur. À gauche particulièrement, on considérait qu'un tel régime était susceptible de concilier le principe d'un exécutif fort avec celui d'une Assemblée nationale indépendante. En outre, l'opposition voyait en l'établissement d'un véritable régime présidentiel la possibilité d'établir un régime où les pouvoirs seraient mieux équilibrés, arrivant par là à diminuer aussi les antagonismes partisans qui avaient fait les délices des critiques de la IV^e République. Autrement dit, le régime présidentiel était, en quelque sorte, un compromis entre le projet du général De Gaulle et les tenants d'un régime parlementaire classique. D'ailleurs, cette idée d'un meilleur équilibre des pouvoirs refait aujourd'hui surface lorsqu'il est question d'une VI^e République¹⁸.

14. Arnaud Montebourg, « Entretien réalisé par Xavier Robert », *Revue du droit public*, n° 1-2 (2002), p. 82-83.

15. Marie-Anne Cohendet, *loc. cit.*, p. 57.

16. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 82-83.

17. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 106.

18. Jack Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 142.

L'intervention du fondateur de la V^e République fut cependant décisive dans ce débat entourant l'établissement d'un régime présidentiel calqué sur le modèle américain. Le 31 janvier 1964, dans une allocution devenue maintenant célèbre, le général De Gaulle vilipende cette avenue qui ne prend en compte ni la tradition parlementaire française, ni les particularités américaines qui ne ressemblent en rien à la réalité de la France¹⁹. Le principal argument du général réside dans la nature fédérale du régime politique des États-Unis où le président doit s'occuper de secteurs précis et limités²⁰. Dans un pays comme la France, prétend-il, « il est normal [...] que le président de la République et le premier ministre ne soient pas un seul et même homme » tellement les domaines de gestion sont nombreux et concentrés²¹. Aussi, l'impossibilité pour l'exécutif et le législatif de se remettre en cause – par la dissolution et la responsabilité du gouvernement devant le Parlement – pourrait aboutir, aux yeux du général, en une opposition chronique entre les deux pouvoirs²². Depuis ce temps, l'idée de voir le régime politique français se calquer sur le régime politique américain, malgré quelques soubresauts, n'a jamais véritablement refait surface. Après tout, établir un véritable régime présidentiel serait un saut vers l'inconnu et les désavantages d'un tel saut ne sont pas à négliger²³. Néanmoins, les tenants d'un régime présidentiel à l'américaine ne sont pas complètement disparus et Jack Lang proposait cette avenue encore récemment²⁴.

C'est dans cette perspective qu'est apparue une solution de compromis : un régime présidentiel « à la française ». Essentiellement, il s'agit de garder les éléments essentiels de la V^e République, tout en la modifiant afin d'éliminer toute confrontation possible entre les deux têtes de l'exécutif. Autrement dit, non pas simplement réduire les possibilités de cohabitation – comme avec la réforme du quinquennat – mais les juguler définitivement. Cette solution est préconisée par l'ancien premier ministre Édouard Balladur qui suggère de limiter le droit de dissolution du président – une fois seulement au cours de

19. Philippe Lauvaux, « L'illusion du régime présidentiel », in *La République : mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 334.

20. Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 106-107.

21. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 83.

22. Philippe Lauvaux, « L'illusion du régime présidentiel », in *La République : mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 334.

23. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 95.

24. Jack Lang, *op. cit.*, p. 151.

son mandat²⁵ – et surtout d'éliminer la responsabilité du premier ministre et de son gouvernement devant le Parlement²⁶. Ce faisant, il propose aussi d'adopter une nouvelle Constitution, ou plus simplement de modifier la Constitution actuelle, afin de changer le sens des articles 20 et 21, source première de la cohabitation et des pouvoirs du premier ministre²⁷. En confiant au président, et non au chef de gouvernement, le soin de « déterminer et de conduire la politique de la nation », on consoliderait une fois pour toutes l'allure normale du régime en plus de rétablir l'ordre constitutionnel déséquilibré entre la « lettre » et la pratique. On établirait ainsi définitivement une cohérence au sein de l'exécutif en plus de clarifier les rapports entre l'exécutif et le législatif. Il s'agirait donc simplement d'inscrire dans la Constitution la pratique politique qui a prévalu entre 1962 et 1986, pratique qui a fait de l'Élysée le pivot du régime et le principal lieu d'affrontement pour le pouvoir sous la V^e République. En d'autres termes, il suffirait simplement d'ajuster le droit à la pratique afin que la Constitution soit enfin cohérente²⁸. On pourrait, même dans un tel scénario, conserver le poste de premier ministre, mais alors ce dernier serait véritablement le premier ministre du président et non le premier ministre de l'Assemblée²⁹. Dans un tel contexte, le premier ministre deviendrait un grand directeur de Cabinet, bref, un coordonnateur de la politique du président. Il cesserait, par conséquent, de devoir s'occuper des relations avec le Parlement.

Un tel régime, même bien adapté à la situation particulière de la France, comporte tout de même de sérieux désavantages. Outre l'argument déjà mentionné qu'il s'agirait là d'une voie radicalement opposée aux coutumes et aux traditions démocratiques françaises, il faut aussi souligner qu'en adoptant un tel régime, la France s'éloignerait davantage des autres grandes démocraties européennes³⁰. Finalement, il est aussi permis de se questionner sur la volonté réelle des citoyens de rompre aussi radicalement avec leur histoire des pratiques

25. On peut alors objecter, avec raison, que si le président conserve son droit de dissolution, même une seule fois durant son mandat, nous ne sommes plus vraiment dans un régime présidentiel. Édouard Balladur explique cette caractéristique en disant vouloir proposer un régime présidentiel « à la française » sans nécessairement copier un régime présidentiel traditionnel.

26. Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 108.

27. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 83.

28. Philippe Ardant, « Comment réaménager les pouvoirs du président et du premier ministre pour un régime primo-ministériel? », *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 250-251.

29. Édouard Balladur, *loc. cit.*, p. 55.

30. Laurent Fabius, « Changer la République sans changer de République », *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 96.

démocratiques. Comme une nouvelle Constitution doit être le reflet de la société, elle doit conséquemment faire l'objet d'un soutien populaire et d'un débat qui dépasse le milieu plutôt fermé et restreint de la classe politique ou encore des spécialistes. À ce chapitre, le peu d'engouement pour la réforme constitutionnelle de 2000 et la satisfaction évidente de la population envers le fonctionnement de la V^e République ne laissent pas présager une volonté manifeste des Français d'en finir avec la V^e République. Encore une fois, il semble y avoir là un décalage entre la population et l'élite et peut-être qu'en fin d'analyse, le régime présidentiel, même à la française, comme le suggère Frédéric Rouvillois, est davantage un mythe qu'une hypothèse réaliste³¹.

4.1.2. UN RÉGIME PARLEMENTAIRE MONISTE ?

L'autre option consiste à établir un régime parlementaire plus classique que le régime hybride actuel, qui oscille entre parlementarisme et présidentielisme, tout en étant, au niveau strictement formel, d'essence parlementaire et dualiste. C'est qu'en effet, sous la V^e République, la France connaît des variantes qui laissent croire que plusieurs constitutions s'appliquent, au gré des circonstances et des événements. Ainsi, la V^e République serait une « monarchie élective » à éclipses, le président étant la « clé de voûte » en période majoritaire, mais devant s'incliner devant la majorité à l'occasion des cohabitations³².

Afin de résoudre cette problématique, certains préconisent simplement le retour au parlementarisme moniste, en faisant du premier ministre le véritable chef de l'exécutif, responsable uniquement devant le Parlement³³. Pour ce faire, on peut bien sûr réduire les pouvoirs du président – par exemple le droit de dissolution plutôt réservé au premier ministre – tout en approfondissant les mécanismes du parlementarisme rationalisé³⁴. Plus subtil, Michel Lascombe propose de redéfinir clairement le partage des pouvoirs afin d'enrayer les éléments de conflits entre les deux têtes de l'exécutif, tout en conservant les grandes lignes de la Constitution de 1958³⁵. Dans un tel contexte, tout porte à croire que le président reviendrait à son rôle originel d'arbitre, jamais véritablement appliqué, le rôle de capitaine revenant plutôt au premier ministre. Il suffit donc simplement d'inverser les rôles, à l'aide notamment

31. Frédéric Rouvillois, « La VI^e République et le mythe du régime présidentiel », *Revue du droit public*, nos 1-2 (2002), p. 139-141.

32. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 96-97.

33. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 83.

34. Laurent Fabius, *loc. cit.*, p. 95.

35. Michel Lascombe, *loc. cit.*, p. 239-241.

d'une réforme du mode de scrutin³⁶, et de faire du premier ministre le chef d'une majorité parlementaire cohérente et suffisamment unie pour permettre la stabilité gouvernementale. Dans cette éventualité, le transfert du droit de dissolution – même si cette solution n'est pas nécessaire et pourrait demeurer une prérogative du chef de l'État – du président vers le premier ministre permettrait à ce dernier d'affirmer son ascendance sur la majorité parlementaire aussi bien que le président l'a fait depuis 1962. Par conséquent, réaménager les pouvoirs au profit d'un premier ministre ne signifie nullement le « chaos », « l'anarchie » ou encore le retour aux « cartels » des partis³⁷. La réforme de 1962 et la bipolarisation des partis politiques ont laissé des traces suffisamment profondes pour penser qu'un retour à l'instabilité de la IV^e République est en définitive illusoire. Autrement dit, le général De Gaulle, en voulant stabiliser et renforcer l'exécutif au moyen de l'élection au suffrage universel du président, a peut-être finalement influencé suffisamment les institutions pour créer les conditions favorables à l'avènement du régime parlementaire tant désiré par Michel Debré lors de la fondation de la V^e République³⁸. Voilà sans doute un paradoxe que le général s'empresserait de réfuter avec véhémence.

D'une manière plus générale cependant, on peut dire que l'établissement du régime parlementaire moniste simplifierait la vie démocratique française et que les élections législatives deviendraient plus simples tout comme les élections présidentielles³⁹. En recentrant la vie politique autour de l'élection législative et en démythifiant l'élection présidentielle, on s'attaque au pilier combinatoire du système présidentiel⁴⁰. Ce faisant, il n'y a plus d'élection conditionnelle à une autre. Ceci aurait pour conséquence inéluctable de mener au retrait progressif du président de la vie politique et de réconcilier la France avec son histoire parlementaire, en plus de la rapprocher des autres régimes politiques de l'Union⁴¹. Une telle solution passe forcément, selon Philippe Ardant, par un changement des conceptions du rôle de président et de celui de premier ministre ainsi que par l'établissement d'un régime « primo-ministériel⁴² ». Pour y arriver, il serait sans doute utile de réintroduire le septennat en supprimant les possibilités de réélection. Enfin libéré de toute ambition

36. L'élection des députés ne se ferait plus à l'occasion de deux tours de scrutin mais plutôt à l'occasion d'un seul.

37. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 259.

38. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 97.

39. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 256.

40. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 84.

41. Michel Lascombe, *loc. cit.*, p. 239.

42. Philippe Ardant, *loc. cit.*, p. 255.

quant à son avenir politique, le président jouerait davantage un rôle d'influence. Revenir sur l'élection au suffrage universel, comme le proposent les partisans les plus résolus du parlementarisme moniste, semble toutefois difficile puisque la population est maintenant attachée à cette tradition.

Le retour au parlementarisme classique soulève également des objections. La première vient du fait que le président, acteur incontournable pour toute modification à la Constitution, refusera toujours de remettre en cause ses pouvoirs et que, conséquemment, les réformes touchant la nature de sa fonction sont impossibles⁴³. Cet argument nous semble cependant plutôt faible. D'une part, plusieurs pays européens ont entamé des réformes (Finlande avec la Constitution du 1^{er} mars 2000 et Portugal) visant à réduire l'influence du président sur la vie politique avec un relatif succès, sans que le président s'y oppose. D'autre part, nous voyons mal comment un président pourrait s'objecter à la volonté manifeste de la classe politique et de la population. Croire que le président refusera toujours un changement qui affecte sa fonction, c'est défendre la thèse insoutenable que l'ordre constitutionnel est confisqué par le chef de l'État. Comment, de façon réaliste, peut-on avancer un tel point de vue ?

L'autre argument à l'encontre d'un régime parlementaire moniste, argument déjà évoqué dans cet ouvrage, est que la neutralisation de la fonction présidentielle entraînerait automatiquement la désintégration du phénomène majoritaire⁴⁴. Un nouveau régime comporte toujours des risques, même calculés, et il est vrai qu'il s'agit d'une possibilité même si nous pensons qu'un retour à l'anarchie de la IV^e République est peu probable⁴⁵. Certes, il y aurait une période de transition dans laquelle les partis devraient se redéfinir, mais pourquoi soudainement souhaiteraient-ils s'atomiser en refusant l'autorité d'un chef fédérateur ? Après tout, la cohabitation n'a-t-elle pas prouvé qu'une telle situation était tout à fait envisageable, même pour la durée complète d'une législature comme en 1997⁴⁶ ? La dernière objection avancée est qu'on n'élit pas un président au suffrage universel pour qu'il ne serve finalement qu'à « inaugurer les chrysanthèmes⁴⁷ ». Pourtant, dans bien d'autres pays européens (Irlande, Finlande, Portugal, Autriche), cette situation ne pose pas problème... mais il est vrai que les Français aiment « l'exception » et que les

43. Jack Lang, *op. cit.*, p. 148-149.

44. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 97-98.

45. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 85.

46. Philippe Ardant, *op. cit.*, p. 259.

47. Jack Lang, *op. cit.*, p. 144-145.

comparaisons ne sont pas toujours heureuses ! Plus solide est l'argument selon lequel un chef de l'État qui a le droit de dissolution⁴⁸, qui voit à l'organisation d'un référendum, qui possède un droit de *veto* en matière de modification à la Constitution et qui de surcroît jouit des prérogatives du pouvoir d'urgence ne ressemble en rien à un président purement symbolique, ce qui justifie amplement son élection au suffrage universel.

4.1.3. LE *STATU QUO*

Reste donc finalement le *statu quo*, résultat du peu d'enthousiasme suscité par une modification en profondeur du régime. Après tout, pourquoi en finir avec un régime qui a créé la plus grande stabilité politique depuis la Révolution ? En ce sens, les courants réformistes n'ont pas encore réussi à démontrer la nécessité absolue de changer le régime, ce que démontrent très bien les sondages d'opinion. En effet, la population française est plutôt favorable au maintien de la V^e République dans son état actuel et se montre satisfaite, dans l'ensemble, du fonctionnement des institutions. Le régime présidentiel, on l'a vu, comporte des contradictions bien évidentes et a peu de chance, même adapté à la situation française comme le propose l'ancien premier ministre Édouard Balladur, de voir le jour⁴⁹. Soit il est inapplicable à la France comme dans la solution de calquer le régime américain, soit il n'est pas véritablement présidentiel (le président conservant le droit de dissolution)⁵⁰. Le projet d'établissement d'un véritable régime parlementaire moniste nous semble plus cohérent⁵¹. Mais l'attachement des Français à l'élection au suffrage universel nous laisse croire qu'il sera difficile de provoquer la neutralisation de la fonction présidentielle. Dans un tel contexte, nous voyons mal comment la pratique politique pourrait évoluer vers une telle solution. En fait, tant que la population n'en manifestera pas le désir, la réforme pour une présidence arbitrale demeurera une chimère⁵².

48. Philippe Ardant propose, dans un régime « primo-ministériel », que le président conserve le droit de dissolution. Cette solution n'est cependant pas préconisée par Marie-Anne Cohendet qui voit en cette prérogative la source du présidentielisme majoritaire. Néanmoins, dans l'éventualité où le président n'aurait plus le droit de dissoudre l'Assemblée nationale, il conserverait des prérogatives importantes en matière de modification à la Constitution, de consultation populaire (référendum) et de recours aux pouvoirs d'urgence (article 16).

49. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 111.

50. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 85.

51. Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 97.

52. Philippe Lauvaux, *loc. cit.*, p. 85.

Il ne faut pas croire pour autant que le *statu quo* ne comporte pas certains désavantages évidents. D'abord le quinquennat, et nous sommes formel sur ce point, n'élimine pas les risques de cohabitation, il fait simplement les diminuer. Les possibilités qu'un président soit dans l'incapacité de gouverner (comme dans le cas de Pompidou et récemment lors de l'accident vasculaire cérébral de Jacques Chirac) pourraient facilement mener à des élections présidentielles qui pourraient alors conduire à une nouvelle cohabitation. Il n'est pas impossible, non plus, d'assister à une crise politique qui déboucherait sur l'éclatement d'une majorité et sur la censure du gouvernement. Le président peut aussi, comme en 1997, dissoudre l'Assemblée nationale en cours de mandat et perdre les élections législatives. Autre scénario, le plus envisageable celui-là, dans le cas d'une élection présidentielle très serrée, rien ne garantit que le président élu soit assuré, quatre semaines plus tard, de remporter « le troisième tour » des élections législatives. Dans cette perspective, la cohabitation de 1986 nous a clairement démontré que le gouvernement, aux moyens du parlementarisme rationalisé, pouvait bien gouverner même avec une très faible majorité. La cohabitation est donc là pour rester et son retour n'est qu'une question de temps.

Ensuite, le *statu quo* a pour effet bien évident de consacrer ce que Jean-Marie Denquin nomme la « monarchie élective » et qui fait du président de la République l'héritier démocratique de la tradition monarchique française. Cette situation, qui a pour effet de concentrer entre les mains du seul président l'ensemble des pouvoirs gouvernementaux⁵³, situation d'ailleurs contraire à la Constitution d'octobre 1958, n'a rien de très démocratique et elle l'est encore moins depuis la réforme constitutionnelle de 2000. C'est qu'en effet, depuis l'adoption du quinquennat et la modification du calendrier électoral, la « monarchie républicaine » a clairement évolué, modifiant du même souffle le rapport de force entre le président et le premier ministre. La raison en est simple, le président ne doit plus, comme cela était le cas auparavant, affronter l'électorat en cours de mandat. Par conséquent, le premier ministre perd la petite marge de manœuvre dont il disposait avant la réforme de 2000. Bref, le lien est encore plus explicite entre le programme présidentiel et la direction gouvernementale et il est plus difficile pour le premier ministre, s'appuyant sur la majorité, d'imposer ses décisions au chef de l'État. L'évolution des relations entre le président et le premier ministre le démontre d'ailleurs avec éloquence. Depuis 2002, les premiers ministres ont tous été des fidèles des

53. Serge Bernstein, « Les caractéristiques de la culture républicaine », *Cahiers français*, n° 336 (2007), p. 12.

présidents – Raffarin, Villepin et Fillon – et aucun de ces premiers ministres n'a osé engager la responsabilité du gouvernement devant le Parlement conformément à l'article 49. En ce sens, rien ne porte à croire que la nature de la majorité parlementaire, qui s'est dégagée des élections législatives de 2007, laisse présager une affirmation du premier ministre Fillon devant le nouveau président Sarkozy. Face à un tel constat, il s'avère que la réforme de 2000 et les récentes élections présidentielle et législative de 2007 accroîtront les pouvoirs du président vis-à-vis du premier ministre et que, selon toute vraisemblance, le « présidentielisme à la française » n'est pas sur le point de s'estomper. Mais peut-être s'agit-il là, en fin d'analyse, du fonctionnement qui convient le mieux aux Français. Le probable *statu quo* est donc le résultat d'une combinaison de facteurs : le régime présidentiel étant peu réaliste, le retour au parlementarisme et la neutralisation de la fonction présidentielle peu probables et la population française ne démontrant pas une volonté manifeste de provoquer une mutation du régime⁵⁴.

54. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 113-114.

CONCLUSION

À la lumière de cette analyse portant sur le phénomène de la cohabitation, quel bilan peut-on établir des trois grandes périodes de cohabitation en France ? La réponse à cette question n'est pas aisée étant donnée la quantité d'études, de débats et de questionnements suscitée par le phénomène. Chose certaine, nous pouvons affirmer, sans trop nous tromper, que la cohabitation n'a laissé personne véritablement indifférent. Les acteurs politiques ont dû rapidement se faire une opinion sur le phénomène et l'appliquer dans les usages et les pratiques du fonctionnement des institutions. La population, quant à elle, a provoqué le phénomène à l'occasion des élections législatives en 1986, 1993 et 1997 tout en manifestant à son endroit une forme de sympathie. Quant aux spécialistes, constitutionnalistes et politologues, ils n'ont cessé d'ausculter le phénomène afin d'en faire ressortir les contradictions, les avantages et les conséquences sur le fonctionnement de la V^e République. Bref, comme réponse à notre interrogation préliminaire, nous pouvons prétendre, en guise de bilan, que la cohabitation a obligé une bonne partie de la société française à redéfinir le fonctionnement de ses institutions et à revoir sa conception de l'équilibre des pouvoirs au sein de la V^e République.

D'une manière plus détaillée, à la question de savoir en quoi la cohabitation change les pratiques et les usages sous la V^e République, question soulevée principalement dans le chapitre deux, nous répondons que la cohabitation met fin à la pratique majoritaire du président « commande tout » et qu'elle rééquilibre les pouvoirs au profit du premier ministre qui acquiert, en ces circonstances, une autonomie dans ses rapports avec le président. Bref,

lors de la cohabitation, il n'y a plus de subordination ou encore de soumission aux décisions présidentielles. À l'aide de ses prérogatives constitutionnelles, et plus particulièrement les articles 20 et 21, le chef du gouvernement conduit la politique de la nation, voit à la composition du Conseil des ministres, domine la politique intérieure et budgétaire et concurrence féroce le président dans le domaine des affaires étrangères et de la défense nationale. En outre, le premier ministre ne craint évidemment plus d'être un simple « fusible » à la disposition du président, lequel, lors de la cohabitation, perd alors son pouvoir de démettre le premier ministre. Il faut cependant souligner que cette montée en puissance de Matignon s'accompagne également d'une plus grande influence du Parlement, le gouvernement tirant sa nouvelle légitimité de l'Assemblée nationale. D'ailleurs, les gouvernements de cohabitation n'hésiteront pas à utiliser les moyens du parlementarisme rationalisé pour mettre au pas leur majorité. En ce qui concerne les prérogatives gouvernementales, qu'un président soit de gauche ou de droite ne semble pas vraiment changer l'inversion des pouvoirs au sommet de l'exécutif ni la dynamique intrinsèque à la cohabitation.

Devant cette montée de Matignon et le déclin de l'Élysée, le président ne peut que s'incliner, même s'il demeure un acteur difficile à contourner totalement. Il profite alors de la cohabitation pour acquérir un pouvoir de négociation, particulièrement dans les secteurs que lui reconnaît la Constitution : les affaires étrangères, la défense nationale et les modifications à la Constitution. Dans une moindre mesure, le président peut aussi concurrencer le gouvernement en refusant l'ordre du jour du Conseil des ministres, la signature des ordonnances et la nomination de certains fonctionnaires. Aussi, le président, même lors de la cohabitation, demeure l'arbitre ultime de la joute politique puisqu'il peut, à tout moment, dissoudre l'Assemblée nationale, ce qui oblige bien sûr les parlementaires à ne pas aller trop loin dans une confrontation avec le chef de l'État. Il faut cependant souligner que l'arme de la dissolution, à l'occasion de la dernière cohabitation, ne pouvait être utilisée de manière aussi arbitraire que lors des deux premières cohabitations, le président ne pouvant dissoudre l'Assemblée nationale avant un an, conformément à l'article 12 al. 4. Cette situation particulière, due à la dissolution stratégique de 1997, a eu pour conséquence évidente de renforcer la marge de manœuvre dont disposait le gouvernement Jospin en début de mandat. Par ailleurs, on remarque que le président de cohabitation joue un habile stratagème de critique et de renforcement des politiques gouvernementales, étant parfois le chef de l'opposition, parfois l'allié du gouvernement. Ce stratagème lui permet de

surmonter la défaite aux élections législatives et de regagner la sympathie de l'opinion publique. Voilà, en somme, les éléments de continuité qui marquèrent les trois cohabitations.

En ce qui concerne les traits distinctifs, il faut faire une nuance importante entre une cohabitation arrivant au terme d'une législature de cinq ans comme en 1986 et 1993 et une cohabitation qui survient à la suite d'une dissolution stratégique comme en 1997. Dans les deux premiers cas, la cohabitation n'est qu'une courte parenthèse, bref, une campagne électorale qui débute avant le temps. Dans un tel contexte, si le président voit ses prérogatives diminuées, il cherche néanmoins, comme en 1986, à utiliser la cohabitation afin de reconquérir le pouvoir. Il faut cependant souligner qu'en 1993, même si la cohabitation a déclenché précipitamment la campagne présidentielle de 1995, la situation de François Mitterrand – lequel ne se représentait évidemment pas – et le caractère plus harmonieux des relations entre Édouard Balladur et le chef de l'État, ont eu pour effet de diminuer les interventions électorales du président. Cet affrontement préélectoral a plutôt eu lieu, lors de la seconde cohabitation, entre Jacques Chirac et Édouard Balladur qui se sont disputés en vue d'obtenir les faveurs de la droite aux élections de 1995. Le premier ministre d'une cohabitation courte comme en 1986 puis 1993 doit cependant demeurer attentif aux sondages d'opinion, car s'il espère, en bout de piste, conserver ses chances aux élections présidentielles, il doit demeurer sensible aux humeurs de la population.

Par ailleurs, la cohabitation de 1997, qui fait suite à une dissolution stratégique, est véritablement un cas unique, en comparaison des deux autres. Premièrement, la dissolution de 1997 a affecté d'une manière plus importante la légitimité du président, puisque la cohabitation a été provoquée, au contraire des deux premières, qui furent le résultat de la fin d'une législature. Deuxièmement, la cohabitation de 1997 est arrivée seulement deux ans après l'élection présidentielle, ce qui laissait croire à un « troisième tour », affaiblissant davantage la situation de Jacques Chirac face à Lionel Jospin. Finalement, la dissolution singulière de 1997 a diminué l'influence du président au sein de ses propres troupes parlementaires, renforçant par le fait même la capacité d'action du nouveau gouvernement. Pour ces raisons, on peut conclure que le premier ministre Jospin fut sans doute le chef de gouvernement le plus puissant des cohabitations.

La nature de la majorité parlementaire, qui s'est dégagée des élections législatives des années 1986, 1993 et 1997, est là aussi différente d'une cohabitation à l'autre, accentuant le caractère distinctif de chacune d'entre elles.

La très courte majorité de la droite aux élections de 1986 a obligé le gouvernement Chirac à jouer de prudence dans ses relations avec le Parlement et le président qui, malgré la défaite, pouvait alors compter sur une opposition forte et bien organisée de la part du PS. À l'inverse, la majorité écrasante du RPR et de l'UDF en 1993 a renforcé la légitimité du gouvernement Balladur, tout en obligeant le chef de l'État à adoucir ses relations avec la nouvelle majorité. La cohabitation de 1997 se démarque quant à elle par le caractère pluriel de la majorité divisée entre le PS, les communistes, les verts et la gauche radicale. Cette situation a obligé le gouvernement Jospin à une certaine prudence, même si le premier ministre pouvait jouir d'une grande popularité au sein de la majorité.

Par ailleurs, le phénomène de la cohabitation a suscité un important débat entre les spécialistes du fonctionnement des institutions de la V^e République. Le courant majoritaire qui émane de ce débat voit la cohabitation comme une pathologie dangereuse qui provoque une compétition excessive au sein de l'exécutif dualiste. Cette compétition serait susceptible de nuire à la stabilité gouvernementale et pourrait même provoquer le retour à l'anarchie parlementaire. De plus, au niveau des affaires étrangères, la cohabitation entraînerait une confusion sur la scène internationale, confusion qui, en fin d'analyse, affaiblirait le rapport de force de la France vis-à-vis des pays étrangers. Au contraire, d'autres spécialistes voient dans la cohabitation des effets plutôt positifs. À leurs yeux, la cohabitation serait une forme originale de séparation des pouvoirs qui oblige la gauche et la droite à négocier des compromis et à gouverner d'une manière plus consensuelle et moins partisane. Bref, la cohabitation permettrait au gouvernement d'adopter des politiques plus équilibrées et mettrait fin à la « monarchie élective » qui fait du président un acteur trop puissant au sein des institutions de la V^e République. Sur la scène internationale, la cohabitation, loin d'affaiblir la France, renforce au contraire ses positions puisqu'en cette occasion, malgré les craintes de certains, elle parle d'une seule voix.

La population française, quant à elle, semble avoir apprécié le phénomène de la cohabitation, ce que prouvent d'ailleurs les sondages d'opinion effectués à l'occasion des trois périodes de cohabitation. Dans l'ensemble, ces sondages, réalisés par la Sofres et analysés dans le chapitre trois de l'ouvrage, montrent que, majoritairement, les Français ont accepté la cohabitation malgré certaines réticences en 1986 et que, une fois l'expérience banalisée, ils souhaitent voir le président et le premier ministre collaborer plutôt que de s'affronter. Les sondages montrent également qu'une bonne partie de la population française

comprend bien le phénomène de la cohabitation : elle y voit le premier ministre en véritable chef de l'exécutif et souhaite que ce dernier applique son programme politique. Aussi, les Français, loin de considérer la cohabitation comme une pathologie susceptible de nuire à la stabilité gouvernementale sous la V^e République, semblent plutôt croire que le phénomène est porteur de changements positifs dans le fonctionnement des institutions. Cette opinion n'est cependant pas partagée par la classe politique ni par les spécialistes des institutions politiques qui pensent, dans une large majorité, que la cohabitation est un phénomène nuisible et qu'en ce sens la réforme de 2000, instaurant le quinquennat, réduit considérablement les risques d'un retour à ce « dysfonctionnement » des institutions. Comme nous l'avons fait remarquer cependant, le retour à la cohabitation est inéluctable étant donné l'architecture dualiste du régime, architecture que la réforme de 2000 ne change d'ailleurs nullement. En ce sens, nous pouvons nous interroger sur la nature d'une prochaine cohabitation et sur les conséquences de son retour inattendu. Après tout, la V^e République aura attendu 25 ans avant la première cohabitation, elle peut bien en attendre 25 autres avant la prochaine. Au-delà des risques conventionnels, comme l'incapacité d'un président à gouverner, une dissolution manquée comme en 1997 ou l'éclatement d'une majorité suite à une crise ou un vote sur une motion de censure, nous pensons qu'il est plus probable de voir ressurgir la cohabitation dans le contexte d'une élection présidentielle très serrée, contexte dans lequel les élections législatives ne seraient pas acquises au chef de l'État récemment élu. Sur ce point, comme le souligne Bastien François, les 577 compétitions locales ne génèrent pas automatiquement une majorité absolue contrairement à l'élection présidentielle. Même si le scrutin majoritaire à deux tours provoque, il est vrai, moins de distorsion que le traditionnel système électoral britannique à un tour, rien n'indique, par exemple, qu'une majorité de suffrages aux législatives se traduise automatiquement par une majorité de députés à l'Assemblée nationale¹. En fait, tout repose sur l'efficacité du ballottage au second tour des élections législatives, efficacité qu'une élection très serrée pourrait altérer. Par ailleurs, que devraient être les pouvoirs du président et du premier ministre dans le contexte où les députés seraient divisés entre trois formations politiques relativement homogènes et où le président n'aurait ni de majorité absolue, ni de majorité relative ? Cette deuxième forme de cohabitation, jamais expérimentée, pourrait survenir s'il y avait un effritement de la bipolarisation et l'avènement d'une troisième voie susceptible de réduire le traditionnel antagonisme gauche/droite.

1. Bastien François, *op. cit.*, p. 63.

Le résultat des récentes élections présidentielle et législative de 2007, malgré la performance honorable de François Bayrou lors du premier tour, ne semble cependant pas aller dans cette direction de sorte que le régime évolue davantage, depuis l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, vers le « sur-présidentialisme » que vers l'encadrement de la fonction présidentielle, comme ce fut le cas lors des périodes de cohabitation. S'agit-il pour autant d'un présidentialisme traditionnel tel que pratiqué par le général De Gaulle et ses successeurs ? Sur ce point, rien n'est moins sûr, tant la manière du nouveau président Sarkozy semble vouloir imposer une rupture avec la pratique de ses prédécesseurs. Après tout, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand ou encore Jacques Chirac avaient tous des allures de grand aristocrate incarnant, en quelque sorte, une espèce de monarque républicain. Autrement dit, les chefs de l'État étaient, dans la pure tradition française, des héritiers républicains de Charlemagne et de Louis XIV. Au contraire, Nicolas Sarkozy, avec son style populiste, sa volonté de chambouler les mœurs et les traditions politiques d'une France qu'il prétend lui-même « sclérosée », s'inscrit plutôt dans la lignée d'un Bonaparte. Beaucoup de commentateurs et de spécialistes ont même suggéré qu'il s'agissait là d'une évolution normale de la pratique présidentielle. N'oublions pas que Nicolas Sarkozy appartient à une nouvelle génération de politiciens français qui n'ont connu ni la fondation de la V^e République, ni le général De Gaulle et ses principaux acolytes.

Cette volonté de rupture signifie-t-elle pour autant un changement de la conception gaulliste de la fonction présidentielle ? Difficile à dire et, à ce sujet, les premiers balbutiements de la présidence Sarkozy sont contradictoires. D'une part, il y a cette volonté, conforme à la pratique majoritaire, de réduire le premier ministre au rôle d'honorable « commandant » de l'Élysée, chargé de mettre en œuvre le programme du président à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, d'encaisser l'humeur volatile de l'opinion publique. Cette perspective laisse d'ailleurs entrevoir que, contrairement à ce que bien des spécialistes prétendent, le président se « parlementarise » peut-être davantage que ne le laissent croire les apparences. Après tout, il ressemble en tout point à un premier ministre de tradition britannique contrôlant à sa guise une majorité parlementaire disciplinée et unie derrière le président. Cette réalité n'est pas nouvelle, tous les présidents ont pu compter, à gauche comme à droite, sur le soutien de l'Assemblée nationale sauf, bien sûr, à l'occasion des cohabitations. En même temps, la situation semble vouloir évoluer depuis la mutation du RPR et la création de l'UMP. Le président ne dirige plus en effet un gouvernement de coalition, comme au temps du RPR et de l'UDF, mais plutôt un groupe politique homogène. Les frictions sont donc moins prononcées au

sein de la majorité, renforçant du même souffle les pouvoirs « métaconstitutionnels » du président législateur. D'autre part, il semble y avoir une pratique plus consensuelle de la fonction présidentielle, ce que démontre particulièrement l'ouverture à gauche avec l'arrivée au Conseil des ministres de Bernard Kouchner, le rapprochement avec Jack Lang et le soutien du nouveau président à l'élection de Dominique Strauss-Kahn à la tête du FMI. Bref, le président Sarkozy démontre une volonté d'être le président de tous les Français, se rapprochant ainsi d'une présidence au-dessus des contingences partisans.

Quid de la cohabitation alors ? Chose certaine, elle paraît bien loin de cette nouvelle réalité. Mais les débats qu'elle a soulevés et la réflexion qu'elle a suscitée permettent toujours de mieux saisir les rapports complexes qu'entretiennent le président et le premier ministre sous la V^e République. Elle permet aussi d'imaginer, avec le recul nécessaire, la nature des changements à venir... et le retour, peut-être, d'une nouvelle cohabitation, certes encore bien hypothétique !

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LIVRES

- AMSON, Daniel. *La cohabitation politique en France: la règle de deux*. Paris: Presses universitaires de France, 1985, 194 p.
- ARDANT, Philippe. *Le premier ministre en France*. Paris: Montchrestien, 1991, 155 p.
- ARDANT, Philippe. *Les institutions de la V^e République*. Paris: Hachette, 2001, 157 p.
- ARNON, Philippe. *Au-delà de la cohabitation: vers une démocratie nouvelle*. Paris: Albatros, 1987, 171 p.
- BAECQUE, Francis de. *Qui gouverne la France? Essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'État et le chef du gouvernement*. Paris: Presses universitaires de France, 1976, 208 p.
- BALLADUR, Édouard. *Deux ans à Matignon*. Paris: Plon, 1995, 274 p.
- BARJOT, Dominique, J.-P. CHALINE et André ENCREVÉ. *La France au XIX^e siècle: 1814-1914*. Paris: Presses universitaires de France, 1995, 652 p.
- BONDUELLE, Alexandre. *Le pouvoir d'arbitrage du premier ministre sous la V^e République*, Paris: L.G.D.J., 1999, 538 p.
- BRANCHET, Bernard. *Contribution à l'étude de la constitution de 1958: le contreséing et le régime politique de la V^e République*. Paris: L.G.D.J., 1996, 307 p.
- BURDEAU, Georges. *Traité de science politique, tome V: Les régimes politiques*. Paris: L.G.D.J., 1970, 655 p.
- BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: L.G.D.J., 1974, 674 p.
- CAPITANT, René. « Les transformations du parlementarisme » in *Régimes parlementaires, Mélanges R. Carré de Malberg*, p. 31-57. Paris: Sirey, 1933.

- CAPITANT, René. « L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'État » in *Encyclopédie française*, tome X: *L'État*, p. 142-163, Paris, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, 1964.
- CAPITANT, René. *Écrits constitutionnels*. Paris: Éditions du CNRS, 1982, 485 p.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris: Dalloz, 2004, 638 p.
- CHAGNOLLAUD, Dominique et Jean-Louis Quermonne. *Le gouvernement de la France sous la V^e République*. Paris: Fayard, 1996, 927 p.
- CHAGNOLLAUD, Dominique et Jean-Louis Quermonne. *La V^e République*. Paris: Flammarion, 2000, 457 p.
- CHANTEBOUT, Bernard. *Le contrôle parlementaire*. Paris: La Documentation française, 1988, 44 p.
- CHANTEBOUT, Bernard. « Le président chef des armées » in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs: mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 569-577. Paris: Dalloz, 2003.
- CHARLOT, Jean. *La politique en France*. Paris: Éditions de Fallois, 1994, 287 p.
- CLAISSE, Alain. *Le premier ministre de la V^e République*. Paris: L.G.D.J., 1972, 436 p.
- COHENDET, Marie-Anne. *La cohabitation: leçon d'une expérience*. Paris: Presses universitaires de France, 1993, 343 p.
- COLLIARD, Jean-Claude. « L'élection du premier ministre et la théorie du régime parlementaire » in *La République: mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, p. 519-531. Paris: Montchrestien, 2001.
- DEBBASCH, Charles. *La cohabitation froide*. Paris: Economica, 1988, 490 p.
- DENQUIN, Jean-Marie. *1958: genèse de la V^e République*. Paris: Presses universitaires de France, 1988, 429 p.
- DENQUIN, Jean-Marie. *Vocabulaire politique*. Paris: Presses universitaires de France, 1997, 127 p.
- DENQUIN, Jean-Marie. *La monarchie aléatoire: essai sur les constitutions de la V^e République*. Paris: Presses universitaires de France, 2001, 152 p.
- DUHAMEL, Olivier. « L'hypothèse de la contradiction des majorités » in *Les régimes semi-présidentiels*, sous la dir. de Maurice Duverger, p. 257-273. Paris: Presses universitaires de France, 1986.
- DUHAMEL, Olivier. *Le pouvoir politique en France*. Paris: Éditions du Seuil, 1994, 429 p.
- DUHAMEL, Olivier. *Histoire constitutionnelle de la France*. Paris: Éditions du Seuil, 1995, 127 p.
- DUHAMEL, Olivier. « Présidentielle 1995: la valse des héros » in *Sofres: L'état de l'opinion 1995*, p. 37-57. Paris: Éditions du Seuil, 1995.

- DUHAMEL, Olivier. «La cohabitation institutionnalisée» in *Sofres: L'état de l'opinion 1999*, p. 71-83. Paris: Éditions du Seuil, 1999.
- DUHAMEL, Olivier. *Le quinquennat*. Paris: Presses de sciences politiques, 2000, 128 p.
- DUHAMEL, Olivier. «Confiance institutionnelle et défiance politique: l'a-démocratie française» in *Sofres: L'état de l'opinion 2001*, p. 67-77. Paris: Seuil, 2001.
- DUHAMEL, Olivier et Jérôme JAFFRÉ. «La découverte de la cohabitation» in *Sofres: L'état de l'opinion 1987*, p. 47-74. Paris: Seuil, 1987.
- DUHAMEL, Olivier et Jérôme JAFFRÉ. «Cohabitation an II» in *Sofres: L'état de l'opinion 1988*, p. 103-114. Paris: Seuil, 1988.
- DUVERGER, Maurice. *Les constitutions de la France*. Paris: Presses universitaires de France, 1971, 128 p.
- DUVERGER, Maurice. *La monarchie républicaine*. Paris: R. Laffont, 1974, 283 p.
- DUVERGER, Maurice. *La V^e République*. Paris: Presses universitaires de France, 1974, 240 p.
- DUVERGER, Maurice. *Échec au roi*. Paris: A. Michel, 1977, 249 p.
- DUVERGER, Maurice. *Bréviaire de la cohabitation*. Paris: Presses universitaires de France, 1986, 150 p.
- DUVERGER, Maurice. «Le concept de régime semi-présidentiel» in *Les régimes semi-présidentiels*, sous la dir. de Maurice Duverger, p. 7-19. Paris: Presses universitaires de France, 1986.
- DUVERGER, Maurice. *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses universitaires de France, 1986, 367 p.
- DUVERGER, Maurice. *La cohabitation des Français*. Paris: Presses universitaires de France, 1987, 250 p.
- DUVERGER, Maurice. *Le système politique français*. Paris: Presses universitaires de France, 1996, 608 p.
- ELGIE, Robert. *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 242 p.
- FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit: alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*. Paris: Economica, 1988, 153 p.
- FRANÇOIS, Bastien. *Naissance d'une Constitution*. Paris: Presses de sciences po, 1996, 263 p.
- FRANÇOIS, Bastien. *Le régime politique de la V^e République*. Paris: La Découverte, 2006, 123 p.
- GAULLE, Charles de. *Mémoires d'espoir: tome II*. Paris: Plon, 1971, 147 p.
- GAZIBO, Mamoudou et Jane JENSON. *La politique comparée*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006, 320 p.

- GHÉRARDI, Éric. *Constitutions et vie politique de 1789 à nos jours*. Paris: Armand Colin, 2002, 179 p.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry. *Le pouvoir et la vie: choisir*, tome III, Paris: Compagnie 12, 2006, 555 p.
- GRUNBERG, Gérard. «La deuxième cohabitation» in *Sofres: L'état de l'opinion 1994*, p. 31-53. Paris: Seuil, 1994.
- GUETTIER, Christophe. *Le président sous la V^e République*, coll. «Que sais-je?». Paris: Presses universitaires de France, 1995, 125 p.
- HERMET, Guy. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris: A. Colin, 2001, 319 p.
- LACROIX, Bernard et Jacques LAGROYE. *Le président de la République: usages et genèses d'une institution*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, 402 p.
- LANG, Jack. *Un nouveau régime politique pour la France*. Paris: Odile Jacob, 2004, 235 p.
- LAUVAUX, Philippe. «L'illusion du régime présidentiel» in *La République: mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, p. 329-347. Paris: Montchrestien, 2001.
- LAUVAUX, Philippe. *Destins du présidentielisme*. Paris: Presses universitaires de France, 2002, 135 p.
- LAUVAUX, Philippe. *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris: Presses universitaires de France, 2004, 1060 p.
- MANENT, Pierre. *Cours familier de philosophie politique*. Paris: Fayard, 2001, 346 p.
- MASSOT, Jean. *L'arbitre et le capitaine: essai sur la responsabilité présidentielle*. Paris: Flammarion, 1987, 319 p.
- MASSOT, Jean. *Chef de l'État et chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie*. Paris: La Documentation française, 1993, 190 p.
- MASSOT, Jean. *Alternance et cohabitation sous la V^e République*. Paris: La Documentation française, 1997, 156 p.
- MASSOT, Jean. «La V^e République est-elle soluble dans la cohabitation?» in *Mélanges Philippe Ardant: Droit et politique à la croisée des cultures*, p. 163-172. Paris: L.G.D.J., 1999.
- MASSOT, Jean. «Quinquennat et présidentielisation» in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs: mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 703-712. Paris: Dalloz, 2003.
- MENDÈS FRANCE, Pierre. *La République moderne*. Paris: Gallimard, 1962, 251 p.
- MÉNY, Yves. *Le système politique français*. Paris: Montchrestien, 1991, 138 p.
- MITTERRAND, François. *Le coup d'État permanent*. Paris: Plon, 1965, p. 242.
- ORIEUX, Jean. *Talleyrand*. Paris: Flammarion, 1998, 858 p.

- PACTET, Pierre. *Les institutions françaises*. Paris : Presses universitaires de France, 2001, 127 p.
- PEYREFITTE, Alain. *Le mal français*. Paris : Plon, 1976, 524 p.
- PORTELLI, Hugues. *Les régimes politiques européens*. Paris : Livre de poche, 1994, 215 p.
- PORTELLI, Hugues. *La V^e République*. Paris : Grasset, 1994, 573 p.
- POUGNAUD, Pierre. *Les rouages de l'État : voyage à l'intérieur de l'exécutif français*. Paris : Eska, 1994, 181 p.
- QUERMONNE, Jean-Louis. « La notion de pouvoir d'État et le pouvoir présidentiel sous la V^e République » in *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, p. 549-562. Paris : Économica, 1982.
- QUERMONNE, Jean-Louis. *Les régimes politiques occidentaux*. Paris : Éditions du Seuil, 1986, 316 p.
- QUERMONNE, Jean-Louis. *Le gouvernement de la France sous la V^e République*. Paris : Dalloz, 1987, 711 p.
- QUERMONNE, Jean-Louis. *L'alternance au pouvoir*. Paris : Presses universitaires de France, 1988, 127 p.
- QUERMONNE, Jean-Louis et Dominique CHAGNOLLAUD. *Le gouvernement de la France sous la V^e République*. Paris : Dalloz, 1991, 719 p.
- ROSSETTO, Jean. *Les institutions politiques de la France*. Paris : A. Colin, 1992, 187 p.
- SCHRAMMECK, Olivier. *Matignon rive gauche*. Paris : Éditions du Seuil, 2001, 192 p.
- SEURIN, Jean-Louis, *La présidence en France et aux États-Unis*. Paris : Economica, 1986, 407 p.
- SIRINELLI, Jean-François, *La France de 1914 à nos jours*. Paris : Presses universitaires de France, 1995, 494 p.
- SKACH, Cindy. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton : Princeton University Press, 2005, 151 p.
- VALLÉ, Élisabeth. *La présidence des États-Unis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2005, 370 p.
- VERPEAUX, Michel. « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française » in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, p. 937-956. Paris : Dalloz, 2003.
- ZARCA, Jean-Claude. *Fonction présidentielle et problématique, majorité présidentielle, majorité parlementaire sous la V^e République*. Paris : L.G.D.J., 1992, 498 p.
- ZARCA, Jean-Claude. *Le président de la V^e République*. Paris : Ellipses, 1994, 109 p.
- ZORGBIBE, Charles. *De Gaulle, Mitterrand et l'esprit de la Constitution*. Paris : Hachette, 1993, 167 p.

ARTICLES DE REVUES SAVANTES

- ARDANT, Philippe. « L'article 5 et la fonction présidentielle ». *Pouvoirs*, n° 41 (1987), p. 37-61.
- ARDANT, Philippe. « Comment réaménager les pouvoirs du président et du premier ministre pour un régime primo-ministériel ? ». *Revue du droit public*, n°s 1-2 (2002), p. 247-260.
- ARDANT, Philippe et Olivier DUHAMEL. « La dyarchie ». *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 5-24.
- AVRIL, Pierre. « Sur le Parlement européen ». *Commentaire*, n° 66 (1994), p. 473-474.
- AVRIL, Pierre. « Diriger le gouvernement ». *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 31-39.
- AVRIL, Pierre. « La nature de la V^e République ». *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 3-7.
- AVRIL, Pierre. « Quel équilibre entre exécutif et législatif ». *Revue du droit public*, n°s 1-2 (2002), p. 269-279.
- BALLADUR, Édouard. « Entretien réalisé par Frédéric Barthet ». *Revue du droit public*, n°s 1-2 (2002), p. 53-63.
- BERSTEIN, Serge. « Les caractéristiques de la culture républicaine ». *Cahiers français*, n° 336 (2007), p. 8-13.
- BIGAUT, Christian. « Les cohabitations institutionnelles de 1986-1988 et 1993-1995 ». *Regards sur l'actualité*, n° 211 (1995), p. 3-30.
- BOURMAUD, Daniel. « Les V^e Républiques : monarchie, dyarchie, polyarchie, variations autour du pouvoir sous la V^e République ». *Pouvoirs*, n° 99 (2001), p. 7-17.
- BURDEAU, Georges. « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 ». *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 87-100.
- CARCASSONNE, Guy. « Les rapports du président français et du premier ministre ». *Revue française d'administration publique*, n° 83 (1997), p. 397-409.
- CARCASSONNE, Guy. « Le premier ministre et le domaine dit réservé ». *Pouvoirs*, n° 83 (1997), p. 65-74.
- CARCASSONNE, Guy. « La cohabitation : frein ou moteur ? ». *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 97-107.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. « Considérations théoriques sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme ». *Revue du droit public*, tome 48 (1931), p. 225-244.
- CARTON, Olivier. « De la nécessaire anticipation constitutionnelle du phénomène cohabitationnel : libres propos autour d'une révision hétérodoxe de la constitution de la V^e République ». *Droit prospectif*, n° 2 (2003), p. 1265-1287.
- CHANTEBOUT, Bernard. « La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel ». *Pouvoirs*, n° 38 (1986), p. 21-32.

- CHIROUX, René. « Une nouvelle chance pour les institutions de la République gaullienne ». *Revue administrative*, n° 328 (2002), p. 439-443.
- CYOINETTE, Pierre. « Dans l'ombre du chef ». *L'actualité*, vol. 32, n° 4 (2007), p. 52-53.
- COHEN, Samy. « Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle ». *Pouvoirs*, n° 38 (1986), p. 13-19.
- COHEN, Samy. « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon ». *Politique étrangère*, n° 54 (1989), p. 487-503.
- COHENDET, Marie-Anne. « Cohabitation et Constitution ». *Pouvoirs*, n° 91 (1999), p. 33-57.
- COLLIARD, Jean-Claude. « Un régime hésitant et déséquilibré ». *Pouvoirs*, n° 4 (1978), p. 118-129.
- COLLIARD, Jean-Claude. « Les différents modes de gouvernement ». *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 74-80.
- DAGNAUD, Monique et Dominique MEHL. « L'élite de la cohabitation ». *Pouvoirs*, n° 42 (1987), p. 137-153.
- DAUGERON, Bruno. « La cohabitation et ses faux semblants : réflexion sur le présidentielisme minoritaire ». *Revue du droit public*, n° 1 (2004), p. 67-109.
- DEBRÉ, Michel. « La nouvelle Constitution ». *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 7-29.
- DOLEZ, Bernard. « La composition du gouvernement sous la V^e République ». *Revue du droit public*, n° 1 (1999), p. 131-157.
- DUHAMEL, Olivier. « La Constitution de la V^e République et l'alternance ». *Pouvoirs*, n° 1 (1977), p. 47-71.
- DUVERGER, Maurice. « Les institutions de la V^e République ». *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 101-134.
- FABIUS, Laurent. « Changer la République sans changer de République ». *Revue du droit public*, nos 1-2 (2002), p. 95-98.
- FITTE-DUVAL, Annie. « L'État unitaire face à la diversité régionale ». *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 62-66.
- FONTAINE, André. « Diplomatie française : l'épreuve de la cohabitation ». *Politique internationale*, n° 35 (1987), p. 53-64.
- FOURNIER, Jacques. « Politique gouvernementale : les trois leviers du président ». *Pouvoirs*, n° 41 (1987), p. 63-74.
- GAULLE, Charles de. « Discours de Bayeux ». *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 188-192.
- GICQUEL, Jean-Éric. « Le Sénat sous la seconde cohabitation ». *Revue du droit public*, tome 112 (1996), p. 1069-1094.
- GICQUEL, Jean. « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif ». *Cahiers français*, n° 300 (2001), p. 12-16.

- GISCARD D'ESTAING, Valéry. « Entretien réalisé par Frédérique Brocal ». *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 40-44.
- GRUNBERG, Gérard. « Cohabitation et opinion publique ». *Esprit*, n^{os} 136-137 (1988), p. 50-60.
- GRUNBERG, Gérard. « Du cohabitationnisme de l'opinion ». *Pouvoirs*, n^o 91 (1999), p. 83-95.
- LASCOMBE, Michel. « Le soleil a rendez-vous avec la lune : quel réaménagement des pouvoirs entre le président de la République et le premier ministre ». *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 234-246.
- LAUVAUX, Philippe. « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes ». *Droits*, n^o 32 (2000), p. 109-120.
- LAUVAUX, Philippe. « République présidentielle ou République parlementaire ? ». *Cahiers français*, n^o 332 (2006), p. 82-86.
- LE DIVELLEC, Armel. « La neutralisation de la présidence de la république en Autriche ». *Revue française de science politique*, vol. 46, n^o 6 (1996), p. 936-960.
- LE DIVELLEC, Armel. « Réflexions sur l'avenir de gouvernement de la V^e République ». *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 215-233.
- LE GALL, Jacques. « La troisième cohabitation : quelle pratique des institutions de la V^e République ». *Revue du droit public*, n^o 1 (2000), p. 101-120.
- LUCHAIRE, François. « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile ». *Pouvoirs*, n^o 91 (1999), p. 119-127.
- LUCHAIRE, François. « Les vertus de la cohabitation ». *Cahiers français*, n^o 300 (2001), p. 30-31.
- MASSOT, Jean. « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est nécessaire et possible ». *Pouvoirs*, n^o 91 (1999), p. 129-137.
- MASSOT, Jean. « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? ». *Cahiers français*, n^o 300 (2001), p. 28-32.
- MASSOT, Jean. « La fonction présidentielle ». *Cahiers français*, n^o 300 (2001), p. 3-11.
- MAUS, Didier. « Le parlement et les cohabitations ». *Pouvoirs*, n^o 91 (1999), p. 71-81.
- MAUS, Didier. « L'équilibre des pouvoirs modifié ». *Cahiers français*, n^o 300 (2001), p. 35-36.
- MONTEBOURG, Arnaud. « Entretien réalisé par Xavier Robert ». *Revue du droit public*, n^o 1-2 (2002), p. 82-91.
- MOREL, Laurence. « Le quinquennat ». *Cahiers français*, n^o 332 (2006), p. 9-13.
- PARODI, Jean-Luc. « La France de la cohabitation : profil de l'année politique 1986-1987 ». *Pouvoirs*, n^o 44 (1988), p. 167-178.
- PARODI, Jean-Luc. « Le premier ministre sous la V^e République : une popularité dominée ». *Pouvoirs*, n^o 83 (1997), p. 89-99.

- PARODI, Jean-Luc. « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la V^e République ». *Revue française de science politique*, vol. 47, n^{os} 3-4 (1997), p. 292-312.
- PARODI, Jean-Luc. « L'énigme de la cohabitation, ou les effets pervers d'une présélection annoncée ». *Revue française de science politique*, n^{os} 5-6 (2002), p. 485-504.
- PEYREFITTE, Alain. « Les trois cohabitations ». *Pouvoirs*, n^o 91 (1999), p. 25-31.
- PORTELLI, Hugues. « Arbitre ou chef de l'opposition ». *Pouvoirs*, n^o 91 (1999), p. 59-69.
- QUERMONNE, Jean-Louis. « La légitimité respective du président et du gouvernement en période de cohabitation ». *Regards sur l'actualité*, n^o 132 (1987), p. 3-10.
- QUERMONNE, Jean-Louis. « Chronique d'une dissolution singulière et d'une cohabitation risquée ». *French Politics and Society*, n^o 4 (1997), p. 13-21.
- QUERMONNE, Jean-Louis. « Souveraineté nationale et construction européenne ». *Cahiers français*, n^o 300 (2001), p. 67-73.
- QUERMONNE, Jean-Louis. « Le président de la République: quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics? ». *Cahiers français*, n^o 332 (2006), p. 3-8.
- ROSSETTO, Jean. « La V^e République entre pérennité et perfectibilité ». *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 157-171.
- ROUVILLOIS, Frédéric. « La VI^e République et le mythe du régime présidentiel ». *Revue du droit public*, n^{os} 1-2 (2002), p. 139-156.
- ROZENBERG, Olivier. « L'Union européenne et le fonctionnement des pouvoirs publics ». *Cahiers français*, n^o 332 (2006), p. 39-45.
- SADRAN, Pierre. « L'unité de l'État et la décentralisation ». *Cahiers français*, n^o 332 (2006), p. 20-24.
- SAVES, Christian. « Le poids des institutions, la marque des hommes: la V^e République à l'épreuve des deux cohabitations ». *Revue administrative*, n^o 278 (1994), p. 204-211.
- TARLE, Antoine de. « De l'alternance à la cohabitation. ». *Études*, n^o 365 (1986), p. 307-316.
- TOURARD, Hélène. « La France dans la crise du Kosovo: cohabitation et processus décisionnel ». *Annuaire français des relations internationales*, vol. 1 (2000), p. 197-205.
- TROPER, Michel. « La signature des ordonnances ». *Pouvoirs*, n^o 41 (1987), p. 75-81.
- VANDENDRIESSCHE, Xavier. « L'apport du président Mitterrand au droit constitutionnel de la V^e République ». *Revue du droit public*, tome 112 (1996), p. 637-701.
- VEDEL, Georges. « Variation et cohabitation ». *Pouvoirs*, n^o 83 (1997), p. 101-129.
- VEDEL, Georges. « Le quinquennat contre les risques de cohabitation ». *Cahiers français*, n^o 300 (2001), p. 33-37.

VIEL, Marie-Thérèse. «La répartition des compétences en matière militaire entre le parlement, le président de la République et le premier ministre». *Revue du droit public*, tome 109 (1993), p. 141-195.

WAHL, Nicholas. «Aux origines de la nouvelle Constitution». *Revue française de science politique*, vol. 9, n° 1 (1959), p. 30-66.

ZARKA, Jean-Claude. «La fonction présidentielle: l'évolution». *Revue politique et parlementaire*, n° 1006 (2000), p. 37-43.

ZORGBIBE, Charles. «Jacques Chirac diplomate». *Politique internationale*, n° 33 (1986), p. 207-216.

ARTICLES DE JOURNAUX

ATTALI, Jacques. «Périlleuse cohabitation». *Le Monde*, 13 décembre 1996, p. 16.

FABIUS, Laurent. «Pour un quinquennat de cohérence». *Le Monde*, 28 juillet 1999, p. 14.

ROLLAND-LÉVY, Fabien. «Le président de la République souhaite une limitation du recours à la procédure d'urgence». *Le Monde*, 8 janvier 1998, p. 8.

La cohabitation, c'est-à-dire la coexistence d'un président et d'un premier ministre d'allégeances politiques différentes, fut l'un des événements forts de l'histoire de la V^e République. En l'espace de quelques années, entre 1986 et 2002, le phénomène s'est produit à trois occasions (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002). Ce nouveau partage des pouvoirs au sein des institutions a obligé les politiciens, et particulièrement le président et le premier ministre, à modifier leurs rapports, prouvant par là que la dynamique du pouvoir exécutif n'est pas uniquement l'affaire de l'Élysée.

L'ouvrage propose un bilan de ces années marquantes de la V^e République en soulignant les éléments de continuité et de rupture entre les trois périodes de cohabitation, tout en étudiant les caractéristiques intrinsèques au phénomène. Au-delà de l'analyse de la cohabitation, cependant, ce livre offre une synthèse des institutions de la V^e République elle-même, en approfondissant la nature du régime et en révélant tout ce qu'il comporte d'unique et de paradoxal. Enfin, à l'approche du cinquantième anniversaire de la Constitution d'octobre 1958, l'ouvrage pose la question de l'avenir de la V^e République.

À l'heure de l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy et d'une possible évolution des rapports entre le président et le premier ministre, l'étude de la cohabitation permet d'entrevoir, avec le recul nécessaire, la nature des changements à venir.



ANTONIN-XAVIER FOURNIER est diplômé en science politique de l'Université de Sherbrooke et de l'Université du Québec à Montréal. Comme chercheur, il s'intéresse, entre autres, à l'évolution du système politique de la France sous la V^e République.

