



HAL
open science

Le président français, un monarque républicain

Pierre Bréchon

► **To cite this version:**

| Pierre Bréchon. Le président français, un monarque républicain. 2009. halshs-00468874

HAL Id: halshs-00468874

<https://shs.hal.science/halshs-00468874>

Preprint submitted on 9 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHAPTER 4

Le président français, un “monarque républicain”

La République française, et plus encore la Vème République, reste marquée par les traditions monarchiques. La fonction présidentielle est créée en 1848 par la Constitution de la seconde République. Le président, élu au suffrage universel direct par les citoyens masculins, dispose de larges pouvoirs, ressemblant à un monarque républicain. Commentant cette institution, Alexis de Tocqueville dira : « Nous avons conservé l'esprit de la monarchie en en perdant le goût ». C'est ainsi que Louis-Napoléon Bonaparte fut élu premier président de la République française. L'expérience déboucha trois ans plus tard sur un coup d'état, le président se muant en empereur. Cette expérience, décevante pour les Républicains, explique leurs réticences ultérieures à l'égard d'une élection présidentielle populaire. Beaucoup craignaient que le peuple ne soit pas mûr pour la démocratie et puisse facilement se laisser séduire par des personnalités charismatiques et autoritaires. Au début des années 1870, la IIIème République a donc institué un président, doté de pouvoirs limités, élu pour un mandat de sept ans par les deux chambres réunies en congrès. La formule fut maintenue à la Libération sous la IVème République. Mais le Président de ces deux Républiques était très largement “un roi sans couronne et sans force”, selon l'expression d'un célèbre spécialiste de droit public, Léon Duguit.

La IVème République était un régime d'Assemblée, le parlement pouvant à loisir faire et surtout défaire les gouvernements, ce qui mécontentait largement, aussi bien les élites que le citoyen de base, presque dans tous les camps politiques. L'instabilité gouvernementale, dans une période où les guerres coloniales nécessitaient une volonté politique forte, la conduisit à sa chute. En 1958, dans un contexte de possible coup d'état militaire et de guerre civile, l'appel au général de Gaulle pour résoudre le conflit algérien est apparu nécessaire aux principales forces politiques du pays (à l'exception du Parti communistes et d'une minorité d'autres personnalités de gauche).

Celui-ci ne pouvait bien sûr accepter son retour qu'en ayant les moyens de transformer les institutions pour renforcer le pouvoir exécutif¹ et affaiblir celui de l'Assemblée. Ainsi naquit la Vème République. La nouvelle Constitution est un compromis négocié entre le général et les forces politiques. Mais l'usage des institutions, imposé par le général de Gaulle dès les premières années du nouveau régime, a beaucoup renforcé les pouvoirs présidentiels. De plus la Constitution a subi une première transformation importante en 1962, le président devant désormais être élu au suffrage universel direct, ce qui lui confère une légitimité beaucoup plus forte pour impulser la politique de la nation (Walhl, Quermonne, 1995). L'élection présidentielle est ainsi devenue à partir de 1965 l'élection phare du système politique (Bréchon, 2008).

En cinquante ans, seulement six présidents ont dirigé le pays (tableau 1) : Charles de Gaulle (1958-1969), Georges Pompidou (1969-1974), Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), François Mitterrand (1981-1995), Jacques Chirac (1995-2007), Nicolas Sarkozy depuis. Evidemment, l'élection sélectionne un certain type de profil. Il est impossible d'être élu si l'on n'a pas déjà une longue carrière politique derrière soi. Tous avaient préalablement exercé des responsabilités ministérielles importantes, ainsi que des responsabilités partisans de premier plan.

De manière assez sage, des règles ont été édictées pour limiter le nombre de candidats pouvant entrer dans la compétition électorale. Elles ont été renforcées en 1976 parce que l'élection de

¹ Quelques années plus tard lors d'une de ses célèbres conférences de presse, il affirmera : "D'ailleurs, qui a jamais cru que le général de Gaulle étant appelé à la barre devrait se contenter d'inaugurer les chrysanthèmes...", formule visant le rôle dévolu jusque là à des présidents de la République qui n'auraient eu qu'un rôle honorifique dans les cérémonies officielles. En fait, les présidents des IIIe et IVème Républiques avaient aussi un rôle politique, celui de choisir tous les 7 ou 8 mois un président du Conseil susceptible de trouver une majorité à l'Assemblée. Cette tâche nécessitait d'être un très fin observateur politique doublé d'un grand sens de la diplomatie. La tâche incombait en général à un parlementaire et ancien ministre expérimenté.

1974 avait vu s'affronter 12 candidats, dont certains très peu connus. Pour limiter ce chiffre, le nombre de signatures de soutien émanant d'élus (parlementaires, conseillers régionaux et généraux, maires, présidents de structures intercommunales), nécessaires pour pouvoir se présenter, fut porté de 100 à 500, elles doivent émaner d'au moins 30 départements, ce qui suppose une implantation nationale du candidat. Ce mécanisme n'a pas empêché d'avoir 16 candidats en 2002, ce qui a relancé les débats sur les règles adéquates de sélection. Mais celles-ci n'ont pas été jusque là modifiées.

Evidemment, outre ce filtre de la sélection officielle, existe le filtre des partis. Chacun d'entre eux doit s'efforcer de sélectionner le candidat le plus apte à le représenter dans la compétition. Dans un contexte où les partis politiques sont très mal perçus par l'opinion, le fait d'être leader du parti peut constituer un handicap. La désignation interne à un parti n'a donc rien d'évident, les luttes sont souvent féroces et les mécanismes de choix ont évolué : elles accordent aujourd'hui davantage de poids à l'élection par les adhérents, notamment dans les deux principaux partis. De plus, chaque parti doit réfléchir très en amont de l'élection à sa stratégie de second tour, puisque ne subsiste alors que les deux candidats arrivés en tête au premier tour. Pour un grand parti, la capacité du candidat à élargir ses suffrages au second tour au-delà de sa force politique est évidemment un élément important. Cela suppose de pouvoir aligner une personnalité disposant d'une image positive dans l'opinion publique, avec un profil relativement consensuel ou du moins « ouvert ».

1. Un pouvoir présidentiel très large

La Ve République est un régime politique original et quelque peu hybride. Maurice Duverger l'avait qualifié de semi-présidentiel. A l'évidence, ce n'est pas un régime parlementaire classique puisque le pouvoir exécutif n'est pas le produit de la volonté des députés (c'est le président élu par le peuple qui choisit et nomme le Premier ministre), mais ce n'est pas non plus complètement un régime présidentiel qui impliquerait comme aux Etats-Unis une séparation stricte entre pouvoir présidentiel et

parlementaire. Dans le système français, le président peut dissoudre l'Assemblée et les députés peuvent – dans des conditions assez difficiles à remplir – renverser le gouvernement choisi par le président (article 20, 49 et 50). Il y a deux personnalités à la tête de l'Etat alors qu'en régime présidentiel classique la fonction de Premier ministre n'existe pas. Cette situation française originale d'exécutif réellement bicéphale fonctionne habituellement avec un leadership présidentiel, mais dans les périodes de cohabitation entre une personnalité de droite et une de gauche au sommet de l'Etat, l'équilibre se renverse, on se rapproche d'une situation de régime parlementaire, le Premier ministre exerce alors l'essentiel du pouvoir, même si le président peut préserver certaines prérogatives, notamment sur la politique étrangère et la défense.

Dans les traits constitutifs forts de la Ve République, il faut ajouter un élément qui n'est pas constitutionnel mais a joué un rôle capital : le mode de scrutin majoritaire. Il a permis l'émergence de majorités parlementaires stables. Couplé avec l'élection du président au suffrage universel, il a abouti à une bipolarisation forte de notre système politique. Il est très difficile pour des forces politiques d'exercer un rôle important si elles sont en dehors de l'une des deux grandes coalitions – la droite et la gauche – qui structurent toute la vie politique. On peut même aujourd'hui parler d'un système devenu presque bipartisan, dans la mesure où la scène politique est largement dominée par l'Union pour un mouvement populaire (UMP), parti central de la droite, et le Parti socialiste (PS) (Grunberg, 2008).

Le texte constitutionnel traite en premier – c'est nouveau par rapport à 1946 et c'est symboliquement très important - du président de la République. Le terme d'« arbitre » employé à l'article 5 pour définir son rôle a beaucoup été commenté. Le président doit-il être un arbitre sur le modèle des compétitions sportives, c'est à dire simplement quelqu'un qui assure l'égalité entre acteurs et sanctionne les écarts aux règles ? Ou est-il un arbitre qui s'engage, celui qui juge souverainement et départage des acteurs divisés ?

Concrètement, le président a des pouvoirs très au-delà de ceux d'un arbitre, même engagé. Il choisit le Premier ministre (article 8), celui-ci semblant d'abord tirer sa légitimité du chef de l'exécutif, le Parlement étant seulement appelé à confirmer la confiance qu'il lui fait. Sur la proposition du Premier ministre qu'il vient de nommer, il nomme aussi les membres du gouvernement. En fait, dans la pratique, le Premier ministre se voit souvent imposer au moins une partie de ses ministres par le président.

Le président peut dissoudre l'Assemblée nationale, après avoir seulement consulté son Premier ministre et les présidents des Assemblées (article 12). C'est une prérogative absolue alors que dans les régimes précédents, la dissolution présidentielle était très encadrée et difficile à mettre en oeuvre. Elle a été mise en oeuvre à cinq reprises. En 1962 d'abord: la dissolution répond alors à la censure du gouvernement votée par l'Assemblée nationale, jugeant inconstitutionnelle le recours gaullien au référendum selon la procédure de l'article 11, alors qu'une réforme constitutionnelle² doit normalement se faire selon les mesures prévues à l'article 89. Ce dernier article prévoit que la modification doit d'abord faire l'objet d'un vote séparé des deux chambres avant de pouvoir être soumis à référendum. Le référendum de 1962, bien qu'inconstitutionnel dans sa forme, fut largement adopté et les gaullistes renforcèrent nettement leur présence à la chambre des députés. La dissolution fut aussi utilisée pour sortir des événements de mai 1968. De Gaulle dissout pour faire trancher par les électeurs la crise sociale qui s'est politisée. Ce sera aux électeurs de dire s'ils continuent à faire confiance au pouvoir exécutif en place. Là aussi, la dissolution aboutit à un fort renforcement parlementaire du parti gaulliste. Les deux dissolutions suivantes ont été mises en oeuvre par François Mitterrand juste après son élection de 1981 et sa réélection de 1988. Il s'agissait pour lui de profiter de la dynamique de l'élection présidentielle pour faire élire une majorité favorable à ses projets. La "vague rose" fut très large en 1981, très étroite en 1988. Mais, dans les deux cas, la dissolution fonctionna favorablement pour le

² Il s'agissait de faire élire le président au suffrage universel direct.

président. La seule dissolution ratée est la dernière, en 1997, quand Jacques Chirac jugea préférable de dissoudre avant terme, estimant qu'il serait plus facile de retrouver une majorité en 1997 qu'au terme normal du mandat de la chambre en 1998. Alors que la politique suivie par son premier ministre depuis deux ans était déjà jugée très négativement et qu'il ne proposait pas une autre orientation politique, cette dissolution fut mal comprise et jugée plutôt négativement par les électeurs qui désignèrent une majorité de gauche. Le président dut donc cohabiter pendant cinq longues années avec un Premier ministre socialiste, Lionel Jospin. Il avait ainsi perdu l'essentiel de ses pouvoirs qui ne sont effectifs que lorsqu'il dispose d'une majorité parlementaire. C'est toute l'originalité de ce système fortement présidentialisé en règle générale mais qui peut redevenir parlementariste en situation de cohabitation.

En principe sur proposition du gouvernement, le président peut aussi soumettre au référendum certains projets de lois très importants (article 11), ce qui peut permettre de s'appuyer sur le suffrage populaire pour forcer la main aux représentants du peuple. Il est le chef des armées (article 15) mais le Premier ministre est "responsable de la Défense nationale" (article 21). Il peut enfin, d'après l'article 16, exercer des pleins pouvoirs temporaires en cas de crise majeure.

Les principaux pouvoirs cités ci-dessus peuvent être exercés sans contreseing ministériel, alors que sous la IV^e République tous les actes présidentiels devaient être contresignés, le président étant considéré comme politiquement irresponsable. Le président a donc des pouvoirs renforcés par rapport aux régimes antérieurs. D'autant qu'il n'est plus élu par les parlementaires réunis en congrès mais, en 1958 par un corps électoral d'environ 82 000 notables politiques, depuis 1962 au suffrage universel direct (article 6 et 7), au scrutin majoritaire à deux tours, avec seulement deux candidats restant en lisse au second tour. L'élu dispose donc toujours d'une majorité absolue des suffrages exprimés.

Le texte constitutionnel de 1958 est en fait assez équilibré. S'il donne au président des pouvoirs forts, il affirme pourtant aussi que « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » (article 20) et que « Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement » (article 21), ce qui ne sera véritablement le cas que dans les périodes de cohabitation (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002). Dans le reste du temps (plus de quarante ans depuis 1958), le leadership présidentiel a été évident : le président prend les principales orientations et le premier ministre doit les faire appliquer ; c'est souvent le président qui arbitre entre les positions divergentes des ministres et non pas le Premier ministre, comme le voudrait normalement sa fonction de coordination des politiques ministérielles. La pratique est donc très différente de la lettre du texte et l'écart a été très rapide, le général de Gaulle faisant dès les origines fonctionner les institutions selon ses conceptions. Il avait dû accepter des concessions, le texte constitutionnel est en fait un compromis avec les principales forces politiques du pays, mais la pratique crée un système fortement présidentialisé.

D'autant plus que des réformes constitutionnelles y ont contribué. Notamment celle de l'élection du président au suffrage universel direct en 1962 (déjà évoqué), puis celles de la durée du mandat présidentiel et de la chronologie entre élections présidentielles et législatives en 2000. Depuis le début de la III^e République, le mandat présidentiel durait sept ans. Mais jusqu'à l'instauration de la V^e République, le président avait de fait peu de pouvoirs. Le problème de la durée du mandat fut souvent posé depuis les années 1960, beaucoup jugeant celle-ci trop longue : un président doit avoir le temps de mettre en œuvre sa politique mais il doit aussi se soumettre suffisamment souvent au verdict populaire. En 1973, le président Georges Pompidou avait fait voter par les deux Assemblées un projet de modification de la Constitution pour réduire le mandat à cinq ans, mais il avait ensuite abandonné sa réforme. Cette question avait depuis lors été souvent rediscutée mais jamais mise en œuvre, bien qu'elle ait plutôt les faveurs de l'opinion. Elle fut relancée au printemps 2000 par une initiative de Valéry Giscard d'Estaing, appuyée

ensuite par le Premier ministre, Lionel Jospin³. Un projet, signé par les deux têtes de l'exécutif, fut ainsi d'abord voté très largement par les deux Assemblées, puis adopté par référendum en septembre 2000.

La réduction du mandat à cinq ans avait l'avantage symbolique d'aligner la durée du mandat présidentiel sur celui des députés, semblant ainsi leur conférer le même pouvoir. En fait, la réforme permettait surtout d'organiser à partir de 2002 les élections présidentielle et législatives la même année, réduisant ainsi les "risques" de cohabitation. Cette situation politique peut en effet conduire à des conflits à la tête de l'exécutif, très préjudiciables à la force de la position française dans les affaires européennes ou internationales. Normalement, les élections de 2002 devaient commencer par les législatives en mars et être suivies d'une présidentielle en avril-mai. Un tel calendrier, qui plaçait la seconde dans la dynamique des premières, conduisait à renforcer, au moins symboliquement, l'importance de l'élection d'une majorité parlementaire. On pouvait donc s'attendre à ce que les gaullistes – attachés au présidentielisme du régime – souhaitent modifier le calendrier et que la gauche veuille au contraire le maintenir, par soutien au régime parlementaire. Mais tout ce qui touche à l'organisation des élections est souvent moins affaire de principe que de calculs à court terme... Une loi prolongeant le mandat des députés jusqu'à fin juin, ce qui permettait d'organiser les élections législatives juste après la présidentielle, fut adoptée par l'Assemblée nationale avec les voix des socialistes et d'une partie des centristes, alors que les gaullistes, les Verts et le Parti communiste votaient contre. Les deux dernières élections présidentielles ont donc été suivies naturellement, sans qu'il y ait besoin de dissoudre, par des législatives. Le président est ainsi à peu près assuré d'avoir une majorité pour

³ Le président Chirac avait clairement manifesté son opposition le 14 juillet 1999: "Le quinquennat conduit presque automatiquement au régime présidentiel, et moi je suis hostile au régime présidentiel". Risquant un désaveu politique à l'Assemblée de la part d'une partie de la droite qui aurait voté la proposition avec la gauche, Jacques Chirac jugea préférable de trouver un accord avec son Premier ministre; il se rallia à un "quinquennat sec", c'est-à-dire un raccourcissement sans autre modification, par exemple la limitation du nombre des mandats.

mettre en œuvre son programme, calé sur la durée de la législature. Il est clairement celui qui a vocation à diriger la majorité. Les élections législatives ne sont plus que des élections de confirmation, du coup moins mobilisatrices pour le citoyen (seulement environ 60 % de participation en 2002 et 2007). Ces deux mesures - réduction du mandat et inversion du calendrier électoral - ont donc fortement accentué la présidentialisation du système politique.

Les nombreuses modifications introduites dans la Constitution en 2008, après un vote très serré des parlementaires réunis en congrès, modifications parfois mineures, parfois plus importantes, ne remettent pas en cause le pouvoir présidentiel. Deux mesures méritent cependant d'être notées. Le Président ne pourra pas exercer plus de deux mandats consécutifs (article 6), il peut par contre désormais s'exprimer devant les deux chambres réunies en congrès, sa déclaration peut être suivie d'un débat mais pas d'un vote, ce qui reste dans la ligne du parlementarisme (le Président ne peut être officiellement sanctionné par le Parlement). Mais la chambre des députés peut toujours voter une motion de censure pour s'opposer au Président à travers son Premier ministre, comme en 1962. En fait, globalement, on peut affirmer que ces mesures nouvelles de 2008 renforcent quelque peu le pouvoir du Parlement, mais ce n'est pas au détriment du pouvoir présidentiel.

2. *Les rapports du Président et du Premier ministre : permanences et évolutions*

Il n'y jamais eu de « dyarchie » au sommet de l'Etat, ce qui suppose deux sources autonomes de pouvoir et deux fonctions d'égale importance⁴, ni véritablement de « domaine réservé » du président comme on l'a parfois soutenu dans les premières années. Selon cette théorie, le chef de l'Etat aurait géré les dossiers les plus fondamentaux : le dossier algérien, les affaires internationales, la politique de défense; au gouvernement serait

⁴ Massot (2008) exprime une position plus nuancée : il insiste sur l'utilité et l'autonomie de la fonction de Premier ministre, disposant de leviers de pouvoirs importants, notamment à travers la direction de l'administration.

revenu la gestion de l'économie et de la politique intérieure. En fait, l'Élysée a fait très souvent sentir son pouvoir de direction dans tous les domaines. Le pouvoir du Premier ministre lui est comme concédé par le président, il est un "commandant en second" qui est souvent en première ligne pour prendre les coups dans les batailles politiques; il épargne ainsi le Président mais ne fait en fait qu'agir selon ses directives. Donnons en un exemple pour chaque président et précisons le type de relations entretenu avec leurs Premiers ministres (Chapsal, 1993; Chevallier, Carcassonne, Duhamel, 2007).

De Gaulle impose entre 1963 et 1965 une politique de rigueur économique et budgétaire à un premier ministre probablement pas complètement convaincu. Mais Georges Pompidou prit progressivement davantage d'autorité. Pendant les événements de mai 1968, il convainc le général de renoncer au référendum qu'il envisageait et de dissoudre l'assemblée. Après les événements et les élections législatives de juin 1968, de Gaulle fait appel comme Premier ministre à Maurice Couve de Murville, dont il était assuré de la fidélité.

Devenu Président (1969-1974), Pompidou est le premier à devoir faire fonctionner les institutions de la Ve République sans disposer de la légitimité historique du "sauveur de la France"; il s'est souvent opposé à son premier Premier ministre; il lui est arrivé de le court-circuiter en chargeant directement un ministre de suivre un dossier sensible, sans en informer le Premier ministre. Pas convaincu par la "nouvelle société" que met en oeuvre depuis 1969 Jacques Chaban-Delmas, il le remercie en 1972, alors que normalement le président ne peut mettre fin à son mandat que sur présentation par celui-ci de la démission de son gouvernement. Il est clair (d'après les lettres alors échangées entre les deux hommes) que Jacques Chaban-Delmas n'a présenté sa démission que parce que le Président la lui demandait. Il disposait au même moment d'un très fort soutien de l'assemblée et souhaitait continuer sa politique d'ouverture et de réformes sociales. Il est remplacé par Pierre Messmer, dont Georges Pompidou savait

qu'il serait un fidèle second et ne prendrait pas d'initiative contre son grè.

Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981) a été un président très directif, souhaitant "gouverner au centre" et imposer des réformes pour sortir d'un certain conservatisme de la société française (lois sur le divorce, l'avortement, la majorité à 18 ans...). De 1974 à 1976, Valéry Giscard d'Estaing envoie directement des "directives" au gouvernement, lui fixant son programme pour le semestre suivant; Jacques Chirac, son premier ministre, supporte mal ces manières de faire. Il démissionne pendant l'été 1976, en exprimant clairement son manque de liberté politique face au Président : "Je ne dispose pas des moyens que j'estime aujourd'hui nécessaires pour assurer efficacement mes fonctions de Premier ministre et, dans ces conditions, j'ai décidé d'y mettre fin". Le président Giscard d'Estaing semble s'être mieux entendu avec son second Premier ministre, Raymond Barre, moins ombrageux sur ses prérogatives et moins intéressé par les jeux politiques. Le Président lui envoie aussi semestriellement un programme de réformes très ambitieux (souvent impossible à complètement réaliser!), il semble avoir songé à changer de Premier ministre en 1979 mais préfère finalement poursuivre avec le même homme. Raymond Barre semble avoir parfois fait changer le Président d'avis, il finira son mandat très usé mais après avoir tenu cinq ans⁵.

La gauche au pouvoir n'a pas fondamentalement modifié les rapports entre Président et Premier ministre. La Vème République n'a pas fonctionné de manière plus parlementaire. Alors que François Mitterrand avait beaucoup critiqué le style autoritaire du général de Gaulle, notamment dans un ouvrage souvent cité, *Le coup d'Etat permanent* (1964), il va utiliser tous les moyens que lui donnent les institutions pour asseoir son pouvoir sur son camp et pour impulser un certain nombre de réformes⁶.

⁵ Georges Pompidou détient le record de longévité primo-ministérielle (6 ans), suivi par Raymond Barre et Lionel Jospin (5 ans).

⁶ Mitterrand dira d'ailleurs que "Les institutions ont été dangereuses avant moi et le redeviendront après moi".

Cette conversion progressive de la gauche aux institutions de la Ve République est évidemment capitale. Depuis deux siècles, les institutions n'avaient jamais été consensuelles en France : elles étaient aimées par un camp, détesté par l'autre. Au début du premier septennat mitterrandien, la nécessité d'une impulsion politique forte pour mettre en oeuvre le programme de la gauche et d'une coordination de l'alliance très plurielle au pouvoir (des radicaux de gauche aux communistes) peut expliquer le poids de l'Élysée sur Pierre Mauroy, chef du gouvernement. Par contre, au début de son second septennat, François Mitterrand, rallié à une politique plus centriste, estima opportun de nommer Michel Rocard, avec lequel il avait des rapports conflictuels, à qui il laissa davantage de liberté, quitte à l'user suffisamment pour éviter qu'il ne puisse lui succéder. Il le congédia en 1991 et nomma Edith Cresson d'abord, puis Pierre Bérégovoy en 1992. Ces deux gouvernements, composés avec de nombreux proches du président, ne réussirent pas à rétablir la confiance et les élections législatives de 1993 se révélèrent être un fiasco pour les socialistes. Au cours des deux septennats mitterrandiens, il est arrivé que des ministres demandent directement au Président l'arbitrage d'un conflit avec le Premier ministre, le président se trouvant alors en position d'arbitre.

Après avoir perdu les élections législatives de 1986, François Mitterrand préféra la voix de la cohabitation plutôt que celle de sa démission. Reconnaisant sa défaite, il nomma comme Premier ministre Jacques Chirac, président du principal parti d'opposition. Il affirme vouloir respecter à la lettre la Constitution, n'être qu'un arbitre et laisser le Premier ministre "conduire la politique de la nation". Mais il négocia la nomination du ministre de la Défense et des Affaires étrangères, domaine dans lesquels il estime garder des responsabilités particulières. Il refusa en juillet 1986 de signer une ordonnance sur les privatisations mais son contenu sera adopté par une loi normale une quinzaine de jours plus tard. La cohabitation fut donc conflictuelle mais les deux protagonistes avaient intérêt à ce qu'elle ne dégénère pas en opposition frontale majeure. Les escarmouches gardèrent donc un tour modéré. François Mitterrand reconquit rapidement une popularité dans

l'opinion publique, en se faisant le juge de l'action gouvernementale et en agissant en chef de l'opposition, préparant sa réélection de 1988.

La deuxième cohabitation, de 1993 à 1995, sera moins conflictuelle. François Mitterrand investit celui qui semble souhaité par l'opposition, Edouard Balladur. Affaibli par la maladie, n'ayant plus à penser à une réélection, il laisse largement agir son équipe ministérielle, composée de façon très équilibrée entre les différents courants de la droite et du centre. "Ami de trente ans" de Jacques Chirac, le Premier ministre va cependant progressivement faire valoir sa propre candidature à la Présidence. L'élection de 1995 vit donc le Premier ministre sortant affronter le leader de son parti, le premier tour constituant une sorte de primaire à l'intérieur de la droite. Jacques Chirac sortit vainqueur de ce duel inattendu.

Elu Président, disposant d'une très forte majorité parlementaire, Jacques Chirac nomme un proche, Alain Juppé au poste de Premier ministre. Après deux ans d'exercice du pouvoir, une dissolution ratée et l'élection d'une majorité parlementaire de gauche, une troisième cohabitation commençait en 1997. Le Président respecta aussi les urnes et investit le leader de l'opposition socialiste, Lionel Jospin. A la tête d'un gouvernement dit de "gauche plurielle", il exerce au maximum la plénitude de ses pouvoirs constitutionnels mais ménage le Président. En politique étrangère, les deux têtes de l'exécutif coordonnent assez étroitement leurs positions pour peser ensemble sur la scène internationale et européenne. Ce qui n'empêche pas le Président de critiquer son Premier ministre dans d'autres domaines – notamment la montée de la délinquance - et de retrouver une popularité pourtant bien basse en 1997. Cette troisième cohabitation fut donc assez proche de la première : conflictuelle mais sans clash majeur auquel les deux duettistes avaient beaucoup à perdre. Elle se termina comme elle par la réélection du Président sortant.

A l'aube de son second mandat, désormais un quinquennat, Jacques Chirac nomme comme Premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Membre de l'UMP, le nouveau parti censé unifier la droite, il est issu de l'Union pour la démocratie française (UDF), parti de la droite libérale et du centre, mais a rallié Jacques Chirac dans sa bataille présidentielle dès 1995 (alors que le gaulliste Nicolas Sarkozy avait été le porte-parole d'Edouard Balladur, ce qui conduit probablement à l'écartier de la fonction). Jean-Pierre Raffarin un fervent partisan du parti unique de la droite sur lequel Jacques Chirac veut désormais s'appuyer. Il sera fidèle au président pendant ses trois années à la tête du gouvernement mais la fronde gouvernementale est incarnée par le tonitruant Nicolas Sarkozy que le président ne parvient pas à canaliser. Il critique ouvertement le président et ne fait pas mystère de briguer la succession. Jacques Chirac fera tout pour l'en empêcher, choisissant en 2005 un nouveau Premier ministre, Dominique de Villepin, un proche qu'il espère mettre ainsi en selle pour la présidentielle de 2007. L'opposition entre les deux prétendants est très vive et pleine de coups bas. Mais le Premier ministre perd toute chance de succès en s'entêtant à défendre le "contrat première embauche", rejeté par une forte majorité de Français.

Nicolas Sarkozy, "l'hyperprésident", le "président énergétique", n'a finalement pas souhaité modifier l'équilibre des pouvoirs entre le président et le premier ministre, tels qu'ils ressortent de la Constitution, alors qu'il avait envisagé de modifier des points fondamentaux autour de l'article 5, 20 et 21. Il n'a finalement pas souhaité aligner le droit sur la pratique. Mais Nicolas Sarkozy n'avait pas besoin d'un tel secours. Il choisit les ministres, en imposant l'ouverture à gauche, il pilote toute la politique depuis l'Élysée avec une administration renforcée, le secrétaire général de l'Élysée, Claude Guéant, semblant parfois avoir plus d'influence politique que le Premier ministre, François Fillon. Ce dernier, gaulliste plutôt social, ne s'est rallié à Nicolas Sarkozy qu'en 2005. Depuis son entrée à Matignon, il semble souvent en marge des choix importants, un simple gestionnaire, il n'est d'ailleurs pas invité à certaines réunions du Président avec ses ministres favoris.

Il est donc clair que le Président est depuis 1958 la “clef de voûte du régime”, selon une expression souvent employée. Ce qui évidemment n’enlève pas au Premier ministre un pouvoir d’influence sur les politiques suivies. Mais celui-ci semble s’être considérablement réduit au fil du temps. Les profils de ces premiers ministres semblent souvent dépendre du calendrier présidentiel. Le premier nommé après l’élection du Président serait “un homme politique autonome et consacré, dont la désignation s’impose au Président plus qu’elle n’est réellement choisie par lui”. Le second, investi en cours de mandat présidentiel, serait plutôt une créature du Président (Chevallier, Carcasonne, Duhamel, 2007, p. 551-552). Au début, le président privilégierait un rassembleur de la majorité, dans un second temps il préférerait – après avoir expérimenté les tensions avec son Premier ministre – un fidèle ne lui faisant pas d’ombre.

3. Un Parlement qui pèse peu face à un exécutif puissant

Face à un couple exécutif très puissant, le Parlement ne dispose que de pouvoirs assez limités. La Constitution de 1958 a instauré, avec l’accord des principales forces politiques, un encadrement assez strict de ses pouvoirs, pour éviter les inconvénients d’un régime d’Assemblée, bien illustré par la IV^e République. On a souvent parlé d’un “parlementarisme rationalisé”. Toute une série de mesures sont en effet prévues pour limiter le pouvoir des députés. Ainsi le gouvernement peut demander un vote bloqué sur un projet de loi pour empêcher que des amendements ne défigurent son texte (article 44). Les sessions parlementaires ont une durée plafonnée (normalement 120 jours pour les sessions ordinaires), ce qui limite le contrôle du pouvoir législatif sur l’exécutif. Le droit d’amendement est limité (il ne peut créer de nouvelles dépenses ou restreindre les recettes du budget). Le gouvernement s’attribue la maîtrise d’une grande partie de l’ordre du jour. Même si la réforme constitutionnelle de 2008 a un peu assoupli le contrôle de l’ordre du jour par l’exécutif, il faudra attendre de voir le fonctionnement effectif des dispositifs prévus pour dire s’ils ont véritablement redonné du pouvoir aux députés. Le nombre des commissions permanentes a été porté de six en

1958 à huit en 2008, ce qui n'étend pas beaucoup le contrôle de l'action ministérielle. Le domaine de la loi est strictement défini (article 34), ce qui en principe permet de limiter le champ d'intervention du Parlement ; tout ce qui n'est pas du domaine de la loi relève du pouvoir réglementaire (article 37), et donc seulement du gouvernement. Celui-ci peut demander à légiférer par ordonnance pour un temps limité (article 38), mais cela existait déjà sous les Républiques précédentes. Le budget doit être voté dans un délai de 70 jours, au-delà le gouvernement peut le mettre en œuvre par ordonnance. Depuis la dernière révision constitutionnelle, la discussion parlementaire prend pour base le texte modifié en commission et plus le texte dans sa version gouvernementale initiale. C'est probablement la mesure la plus susceptible d'assouplir le parlementarisme rationalisé.

Sous la Ve République, la responsabilité du gouvernement devant le parlement s'exerce dans des conditions beaucoup plus limitées qu'avant. Obtenir un vote de confiance pour un nouveau gouvernement nommé n'est pas une obligation stricte. La confiance est considérée comme accordée à la majorité simple. Par contre la motion de censure doit recueillir une majorité absolue des membres pour être adoptée, et seuls sont décomptés les votes favorables à la motion (un député ne peut donc s'abstenir). La motion peut être à l'initiative des députés de l'opposition ou du gouvernement qui engage sa responsabilité sur un texte. Dans ce dernier cas (article 49, alinéa 3), celui-ci est adopté sans vote, sauf si une motion de censure est déposée et votée. Cette disposition permet d'imposer un texte jugé important à condition qu'il n'y ait pas une majorité absolue disposée à censurer le gouvernement. Cette procédure a souvent été utilisée depuis 1958 (à 82 reprises dont 28 fois en trois ans par Michel Rocard qui ne disposait pas d'une majorité absolue à l'Assemblée et devait souvent contraindre sa majorité pour faire passer ses textes). C'est en usant de ce mécanisme que, dès l'automne 1960, le gouvernement pût faire passer une loi-programme sur le développement des armes nucléaires.

Les pouvoirs du parlement sont aussi encadrés par une institution nouvelle, le Conseil constitutionnel, chargé de veiller à la constitutionnalité des lois. Il va prendre progressivement un rôle très important et sanctionne parfois des textes gouvernementaux. Il ne pouvait à l'origine être saisi que par le président de la République, le Premier ministre ou l'un des présidents des assemblées. Il peut l'être depuis environ 30 ans par 60 députés ou 60 sénateurs. Il est prévu qu'il pourra à l'avenir aussi l'être si la cour de cassation ou le conseil d'Etat le demande pour juger de la constitutionnalité d'une loi qui porterait atteinte aux droits et liberté garanties par la Constitution.

Le Président n'a donc pas de rôle direct dans la confection et l'adoption des lois. Il peut seulement déférer une loi au Conseil constitutionnel avant de la promulguer et demander une nouvelle lecture au Parlement. L'initiative des lois appartient au Premier ministre et aux membres du Parlement. Mais, du fait de la maîtrise gouvernementale sur l'ordre du jour des Assemblées, plus de 90 pour cent des lois adoptées sont d'initiative gouvernementale. Bien sûr, le rôle indirect du Président est très important puisqu'il dirige l'action gouvernementale et donne au moins un accord tacite à tous les projets de loi (d'origine gouvernementale). Tous les projets sont délibérés en conseil des ministres (que le Président préside), avant d'être transmis à une Assemblée. Le Président dirige donc la politique française mais il tient son pouvoir du peuple et n'est pas directement contrôlé par le Parlement, qui peut seulement agir sur l'action gouvernementale. L'existence – le plus souvent - de majorités stables et fortes rend le contrôle moins effectif.

4. Le Président et les partis politiques

Le général de Gaulle n'aimait pas les partis politiques, considérés comme des diviseurs d'une nation qui devait savoir s'unir. Pourtant, il comprit très vite que son action politique ne réussirait pas à s'imposer s'il ne disposait pas d'une force politique. C'est pourquoi il lança dès 1947 le Rassemblement du peuple français (RPF), formation destinée à favoriser son retour au pouvoir et à instaurer un système politique donnant au chef de l'Etat les

moyens d'impulser une politique cohérente. Dès 1958, il lance une nouvelle formation politique, l'Union pour la nouvelle République (UNR), qui doit être à son service. Il n'imagine pas que son parti puisse le contrôler, il doit seulement l'appuyer et servir ses desseins.

Malgré le peu d'estime que de Gaulle portait aux partis politiques, la Constitution de 1958 est la première à reconnaître leur fonction. Ils "concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie" (article 4). Mais de Gaulle craint toujours le jeu partisan. C'est une des raisons importantes de l'instauration de l'élection présidentielle au suffrage universel direct. Le général voulait que ses successeurs, qui ne disposeraient pas de la même légitimité historique que lui, puissent s'appuyer sur la légitimité du peuple et puissent dominer les partis politiques, y compris le leur. A l'époque, tous les partis, à l'exception de l'UNR sont opposés à ce système dont ils craignent les dérives autoritaires. Mais dès la première élection, en 1965, ils commencent à s'adapter à ce cadre structurant de la vie politique. Ils présentent des candidats qui font campagne sur un programme et acceptent la personnalisation liée à ce type de scrutin.

Faite pour les affaiblir, l'élection présidentielle au suffrage universel direct les a au contraire plutôt renforcés (Bréchon, 2008b et 2005). Ils ont investi et contrôlé l'élection : ils choisissent un candidat pour les représenter. De plus en plus, le choix est d'ailleurs fait par un vote des adhérents et non plus par le parlement ou une instance exécutive du parti. Même l'UMP a rompu avec la tradition gaulliste en la matière. Selon le général, l'élection présidentielle devait être la rencontre d'un homme avec son peuple, les partis n'avaient donc pas à s'en mêler directement, et surtout pas à choisir le candidat. Or, Nicolas Sarkozy a imposé en 2006 un vote des adhérents pour le désigner et éviter ainsi de devoir affronter un autre candidat de sa formation, comme cela avait été le cas en

1995 entre Jacques Chirac et Edouard Balladur. L'appui d'un parti est décisif pour la réussite dans cette élection⁷.

Les présidents élus ont toujours été des leaders d'une grande formation politique. Le général de Gaulle avait fondé le RPF puis l'UNR, qu'il ne dirigeait pas officiellement mais qu'il contrôlait sans problème. Georges Pompidou fonctionnait de la même manière avec l'Union pour la défense de la République (UDR), selon le nouveau nom du parti gaulliste adopté en 1968. Valéry Giscard d'Estaing est le fondateur des Républicains indépendants, petite formation de droite libérale qui a su joué de son alliance parfois querelleuse avec le gaullisme pour imposer son leader. François Mitterrand a pris le contrôle du Parti socialiste en 1971, il en est le premier secrétaire jusqu'à son accession au pouvoir, à sa troisième tentative. Jacques Chirac, qui a grandi en politique dans les formations gaullistes et sous la protection de Georges Pompidou, prend le contrôle de sa formation fin 1974, refonde le parti en lui donnant encore un nouveau nom : le Rassemblement pour la République (RPR) qu'il construit comme une machine électorale faite pour porter son président à la tête de l'exécutif, ce qui sera fait seulement en 1995, aussi à sa troisième tentative. Nicolas Sarkozy, tombé en politique dès 19 ans, de toutes les batailles politiques depuis la fin des années 1970, s'impose à la tête de l'UMP, parti lancé en 2002 par Jacques Chirac pour rendre plus cohérente sa majorité et pour mettre en selle son successeur, Alain Juppé, porté à la tête du parti. Mais, rattrapé par les affaires, celui-ci dut démissionner et Nicolas Sarkozy en profita pour s'imposer. La présidence du parti lui permit de recruter de nouveaux adhérents fidèles et d'être triomphalement élu comme candidat, puis d'être fortement appuyé par la machine partisane au cours de sa campagne.

Cette élection, très médiatisée, donne aux petits partis (notamment d'extrême gauche et d'extrême droite) une occasion inespérée de se faire entendre. Ils ont particulièrement profité de

⁷ Raymond Barre en 1988 et Edouard Balladur en 1995 ont probablement en partie été devancés par Jacques Chirac au premier tour de l'élection présidentielle parce qu'ils manquaient d'un soutien partisan solide.

cette élection qui leur permet d'être présents sur les ondes de radio et de télévision à l'égal des grandes formations, le temps de la campagne électorale. Ils peuvent médiatiser un leader qui devient un relais important de leur message dans les années qui suivent l'élection. D'où le nombre important de candidatures potentielles. Il y a souvent une cinquantaine de prétendants mais jamais plus de 16 ont réussi à réunir les signatures nécessaires.

5. *Un président qui doit construire une politique de communication*

Un Président, élu sur un programme à mettre en œuvre au cours de son mandat, doit évidemment consacrer une partie de son temps à convaincre les citoyens de la validité de ses choix (Delporte, 2001). Le général de Gaulle l'avait déjà compris. Il arrive au pouvoir alors que la télévision est encore peu présente dans les foyers mais va se diffuser très vite au milieu des années 1960. Le général maîtrise très vite les grandes règles de la communication télévisuelle, s'exprimant de manière très personnelle – assez décalée – mais avec un style imagé et simple qui fait le bonheur des journalistes. Il utilise beaucoup "sa" télévision, qui est alors un monopole public considéré comme "la voix de la France". Il tient en général deux grandes conférences de presse par an, qui constituent une sorte de rituel et de *one man show* très attendu, dans lequel il dresse un diagnostic de la situation et dévoile les inflexions de sa politique. A partir de 1960, il présente chaque année ses vœux télévisés aux Français. Il s'exprime clairement à la veille des élections, souvent après la fin de la campagne électorale. Il se fait aussi un devoir de visiter chaque département, ce qui est occasion de médiatisation. Il conçoit ces déplacements comme des grands messes (un grand discours et un bain de foule). Ses successeurs utiliseront plutôt les voyages pour s'adresser à des publics spécialisés et développer une thématique politique particulière à chaque voyage. Les grandes conférences de presse sont devenues beaucoup moins nombreuses après Georges Pompidou, Giscard d'Estaing a cherché à donner un ton moins solennel à sa communication, aimant les "causeries au coin du feu" et s'invitant pour un dîner dans différents milieux sociaux. La formule des entretiens télévisés accordés à deux ou trois journalistes a tendu à remplacer les conférences de presse. Tout comme Fran-

çois Mitterrand, Jacques Chirac a beaucoup utilisé l'interview du 14 juillet, mais Nicolas Sarkozy a abandonné ce rituel qui rappelait trop la politique d'avant la rupture qu'il prétend incarner. Il est probablement le président le plus omniprésent dans les médias puisque sa politique de communication est très intense et qu'il construit son agenda de manière à faire parler de lui tous les matins. Il est celui qui voyage le plus, à l'étranger comme en France. Les déplacements en région sont à peu près hebdomadaires, sa vie privée est aussi utilisée comme vecteur de médiatisation.

La médiatisation de la politique sur les chaînes publiques de radio et de télévision a très vite conduit à la mise en place d'une réglementation, censée faire respecter une égalité entre forces politiques. Depuis 1969, on avait adopté une règle dite des trois tiers, le temps de parole devant être équitablement réparti entre le gouvernement, la majorité et l'opposition. Cette pratique devait encore beaucoup à une situation antérieure où les chaînes publiques étaient la voix de la France puisque l'opposition ne se voyait concéder qu'un tiers du temps de parole. De plus et surtout, les prises de parole du président de la République n'étaient pas décomptées, au nom de la fiction d'un régime qui serait parlementaire, dans lequel le Président serait un arbitre non engagé dans la vie politique. Cette règle des trois tiers a subsisté jusqu'à une période très récente. A partir du 1^{er} septembre 2009, toutes les interventions présidentielles à caractère politique sont décomptées avec celles du gouvernement et de leurs collaborateurs. Ce temps global accordé à la majorité présidentielle doit être équilibré par un temps accordé aux représentants de l'opposition qui ne pourra être inférieur à la moitié du premier. Subsiste en outre un temps concédé à la majorité parlementaire, sans régulation précise. On semble encore loin de l'égalité de traitement entre majorité et opposition mais il faudra juger du système à son fonctionnement effectif.

Comme tous les leaders politiques, les présidents de la Ve République sont très attentifs à leur cote de popularité qui est très dépendante de la conjoncture politique mais aussi de la cote d'amour de chacun d'entre eux. Ils subissent en général l'usure du

pouvoir au fil de leur mandat. Mais ils ont en général une cote meilleure que celle de leurs Premiers ministres, ce qui montre l'utilité d'un « commandant en second », qui est à la manœuvre pour essayer de vendre et mettre en œuvre les mesures politiques impopulaires, pourtant impulsées par le Président. Nicolas Sarkozy semble ne pas comprendre combien son Premier ministre peut le préserver, sa cote de popularité a très vite fortement baissé, François Fillon jouissant plutôt d'un meilleur niveau.

Conclusion

Le président de la Ve République jouit donc d'un très grand pouvoir, il est assuré de pouvoir réellement gouverner pour la durée de son mandat, sauf pendant les cohabitations, qui devraient devenir exceptionnelles. Le président est donc une sorte de monarque républicain pour cinq ans. Ce système politique est aujourd'hui assez consensuel dans l'opinion. Ce pouvoir très important est accepté parce que son titulaire est élu au suffrage universel, dans une compétition en général très mobilisatrice, à laquelle les citoyens sont très attachés. Elu, il devient le chef de la majorité, aussi bien présidentielle que parlementaire. Il est la clef de voûte de son camp et plus largement du système politique. L'opposition doit, si elle veut remporter l'élection présidentielle suivante, construire une candidature crédible, en unifiant derrière elle les différentes tendances. C'est évidemment très difficile. Cela nécessite que les partis politiques acceptent complètement de se présidentialiser, c'est-à-dire de s'adapter aux contraintes de l'élection phare du système politique.

Pierre Bréchon⁸

REFERENCES

- Bréchon, P. (2005) (direction), *Les partis politiques français*, 2ème édition, Paris, La documentation française.
- Bréchon, P. (2008a), *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, 2ème édition, Paris, La documentation française.

⁸ Professeur de science politique, Institut d'études politiques de Grenoble.

- Bréchon, P. (2008b), *La revanche des partis politiques*, in P. Jan, *La Constitution de la Ve République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La documentation française, pp. 51-64.
- Chapsal, J. (1993), *La vie politique sous la Ve République*, tome 1 : 1958-1974, tome 2 : 1974-1987, Paris, PUF, coll. Thémis.
- Chevallier, J.-J., Carcassonne G., Duhamel O. (2007), *Histoire de la Ve République (1958-2007)*, Paris, Dalloz, 12ème édition.
- Delporte, Ch., 2001, *Image, politique et communication sous la cinquième République*, in *Vingtième siècle*, n. 72, pp. 109-123.
- Grunberg, G. (2008), *Vers un espace politique bipartisan?*, in P. Perrineau (direction), *Le vote de rupture*, Paris, Sciences po les presses, pp. 253-270.
- Massot, J. (2008), *Chef de l'Etat et chef du gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, Paris, La documentation française, nouvelle édition.
- Wall, N., Quermonne, J.-L., 1995, *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Paris, Presses de sciences po.