



HAL
open science

La dyarchie

Philippe Ardant, Olivier Duhamel

► **To cite this version:**

Philippe Ardant, Olivier Duhamel. La dyarchie. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1999, 91, pp.5 - 24. hal-03184187v1

HAL Id: hal-03184187

<https://sciencespo.hal.science/hal-03184187v1>

Submitted on 29 Mar 2021 (v1), last revised 13 Apr 2021 (v2)

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.

PHILIPPE ARDANT
OLIVIER DUHAMEL

LA DYARCHIE

PLUS DE VINGT ANS DURANT, la V^e République a évité la cohabitation, d'abord parce qu'elle a évité l'alternance. Lorsque nous avons créé la revue *Pouvoirs*, il y a bientôt un quart de siècle, nous consacrons son premier numéro à l'alternance, qui n'avait toujours pas eu lieu, et une part de ses analyses à l'hypothèse, ultérieurement dénommée « cohabitation », qui en assombrissait l'horizon. Cohabitation : le mot n'existait pas encore, dans l'univers de la V^e République, que la chose obsédait déjà les esprits. Un président issu d'un « camp » politique pourrait-il coexister avec une Assemblée dominée par l'autre « camp » ? Plus prosaïquement, pourrait-on connaître un partage du pouvoir entre un président de la République de droite et une Assemblée nationale à majorité de gauche (ou l'inverse), et, dans l'affirmative, comment, combien de temps ?

5

A L'ORIGINE

Que le lecteur ne voie aucune velléité commémorative dans ce rappel. Il vise plutôt à souligner combien la V^e République s'est formée à mille lieues de la cohabitation. Encore faut-il ici préciser. Lors de la naissance du nouveau régime, en 1958, les rédacteurs de la Constitution avaient bien en tête une certaine forme de cohabitation, celle entre un pouvoir exécutif que l'on voulait fort et stable et un pouvoir législatif que l'on craignait insoumis et instable. Les réflexions et la reconstruction constitutionnelles se concentrèrent donc sur le face-à-face exécutif/législatif, président et Premier ministre d'un côté, Assemblée de l'autre, cherchant à armer les premiers face à celle-ci.

La suite de l'histoire, quiconque s'y intéresse le sait, emprunta des chemins très différents. Dès 1959, la volonté du général de Gaulle et le

contexte de la guerre d'Algérie imposèrent une pratique présidentialiste du pouvoir. Dès 1962, le fait majoritaire dota l'Assemblée d'une cohérence inédite en France.

POUR QUE LA QUESTION SE POSE

6 La combinaison de ces deux premiers facteurs – mais aussi la révision constitutionnelle de 1962 instaurant l'élection directe du président, et le fait qu'il s'agisse d'un président doté de pouvoirs propres importants, dont le droit de dissolution –, à quoi s'ajoutent le triomphe de la première dissolution, les succès répétés du parti présidentiel, le ralliement miterrandien au présidentielisme gaullien pour que la gauche bénéficie le moment venu, et sous sa conduite, de ce pouvoir concentré et durable, la résignation progressive des uns, l'acceptation profonde par les autres de ce présidentielisme français, la parfaite efficacité de la conversion miterrandienne au début des années 1980 – cette dizaine d'éléments et quelques autres ont profondément modifié la donne initiale. La question de l'affrontement éventuel des pouvoirs, ou de leur coopération difficile, ne concernait plus un face-à-face exécutif/législatif, mais une contradiction entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Elle ne mettait plus en cause le couple président-Premier ministre face aux députés, mais le couple Premier ministre-députés face au président.

Cette question ne commence à apparaître qu'à la fin des années 1960. Mais de Gaulle et Pompidou ne cessent de gagner les élections législatives – et la gauche de perdre les présidentielles. La question devient plus pressante à la fin des années 1970. Valéry Giscard d'Estaing l'a emporté d'extrême justesse au second tour de la présidentielle de 1974. La droite est très profondément divisée entre les gaullistes, qui se retrouvent dans le nouveau parti créé par Jacques Chirac en 1976, le RPR, et les autres, tant bien que mal regroupés au sein de l'UDF. La gauche a le vent en poupe. Avec les élections municipales de 1977, elle devient, pour la première fois depuis la Libération, clairement et nettement majoritaire en France. Les élections législatives de 1978 semblent devoir presque inévitablement lui apporter la victoire. C'est dans ce contexte que *Pouvoirs* publie son premier numéro. La confrontation entre un président de droite et une majorité parlementaire de gauche apparaît alors comme une nouveauté radicale pour la V^e République, en même temps qu'elle réactive des souvenirs connus : la crise des débuts de la III^e République entre Mac-Mahon et Gambetta, qui dura

deux ans (1877-1879), la cohabitation avortée entre Millerand et le Cartel des gauches, qui se solda par l'immédiate démission présidentielle (1924).

LA DÉCOUVERTE DE LA COHABITATION

Une fois encore, l'histoire ne se déroula pas comme annoncé. La gauche organisa son autodéfaite, utilisant à cette fin l'actualisation de son programme supposé commun. L'alternance était encore évitée. Elle ne pouvait l'être éternellement – sans quoi la V^e République eût été perdue. Elle intervint donc, mais par la voie présidentielle, en 1981. La dissolution immédiate, l'amplification législative du succès présidentiel de la gauche nous détournèrent pour quelque temps de la question de la cohabitation. Mais pour quelque temps seulement. La gauche mitterrandienne fut aussi talentueuse à conquérir le pouvoir qu'à le perdre dès l'échéance (ce qui, d'ailleurs, marquait un progrès par rapport à ses passages au gouvernement dans les Républiques précédentes).

7

La cohabitation revint donc à l'ordre du jour. Mais, insistons, elle y revint en 1986, par une victoire législative de la droite, face à un président de gauche, et non l'inverse. Pour incommensurable qu'elle soit, cette différence n'en demeure pas moins décisive. Le choc des pouvoirs n'est pas venu redoubler le choc des cultures, mais l'a contredit. Une gauche génétiquement parlementaire s'est trouvée en situation de défendre la présidence face à une droite génétiquement présidentielle devenue parlementaire par nécessité. Convenons que cette contradiction facilita la transition et aida à forger une nouvelle tradition.

LES TROIS COHABITATIONS

François Mitterrand voulut conserver le peu de pouvoirs que la situation lui laissait, Constitution aidant. Il voulut surtout reconquérir le pouvoir à la première occasion venue, en l'espèce à l'échéance, des plus rapprochées (1988). Il voulut donc utiliser la cohabitation pour la reconquête. Il le voulut. Il le fit. La première cohabitation reste, de ce point de vue, à ce jour et pour longtemps, inédite. Lorsque l'histoire parut se répéter en 1993, il n'échappa à personne qu'elle était très différente : le même président, confronté à la même droite, ayant perdu à nouveau les élections au terme de la législature, ne restait en place que pour achever son règne et sa vie en attendant une présidentielle tenue par tous pour imperdable par la droite.

La première cohabitation, hyperconfllictuelle, fut une campagne électorale anticipée et prolongée entre le président et le Premier ministre. Durant la deuxième cohabitation, hyperconsensuelle, les désaccords travaillaient plutôt la gauche dans ses rapports avec son leader et la droite dans ses luttes pour occuper l'Élysée. La troisième cohabitation ne relève d'aucun de ces deux précédents. Parce qu'elle résulte d'une dissolution tactique décidée par le président en cours de mandat. Parce qu'elle oppose pour la première fois un président de droite à un Premier ministre et une majorité parlementaire de gauche. Parce qu'elle possède la durée théorique maximale (cinq ans), soit plus du double des deux précédentes, ce qui produit d'indéniables effets de consensus, mais qu'elle oppose les deux prétendants à la prochaine présidentielle, ce qui produit d'indéniables effets de dissensus, ces derniers augmentant inéluctablement au fur et à mesure que l'échéance approche, donc au fur et à mesure que le temps passe.

L'INVERSION DE LA DYARCHIE INÉGALITAIRE

Le rappel de ces différences se justifie éventuellement pour raviver quelques souvenirs ou offrir quelques repères. Il s'impose surtout pour éviter toute méprise sur les analyses qui suivent. Nous nous sommes posé une question simple : comment fonctionne réellement le pouvoir dit exécutif, la répartition du pouvoir entre président de la République et Premier ministre en période de cohabitation ? Et nous proposons une réponse simple. La cohabitation produit une inversion de notre dyarchie inégalitaire. A la suprématie présidentielle des temps ordinaires se substitue la suprématie primo-ministérielle. L'inversion, pour fondamentale qu'elle soit, n'est évidemment pas absolue, pour deux raisons : le président ne devient pas le collaborateur subordonné du Premier ministre, le Premier ministre doit masquer sa suprématie dans la conduite des affaires du pays par un respect formel de la prééminence du chef de l'État. Il ne s'agit donc pas d'une pure inversion des positions, mais plutôt d'une translation du pouvoir.

Autrement dit, si d'un point de vue politique chacune des trois premières cohabitations possède une très grande spécificité, si même d'un point de vue institutionnel elles relèvent de types très différents (la cohabitation conflictuelle de réélection, la cohabitation consensuelle de fin de règne, la cohabitation quinquennale de dissolution ratée), la répartition du pouvoir y est fondamentalement identique.

Pour fonder cette thèse, outre le travail intellectuel habituel à notre profession d'enseignants-chercheurs, nous avons enquêté auprès de quelques-uns des principaux acteurs des trois cohabitations¹, en mettant comme règle du jeu qu'ils utilisent leur parole le plus librement possible, d'autant plus qu'aucun de leurs propos ne serait reproduit. Ces échanges ont confirmé notre thèse, au-delà même de nos espérances. Malgré les jeux de rôle obligés, la valorisation bien naturelle par chacun de sa position, les acteurs diffèrent très peu dans leur perception de la répartition du pouvoir. Tous s'accordent pour considérer que celui du président de la République n'est pas tout à fait nul, mais celui du Premier ministre tout à fait considérable.

Il faut dire que la succession des cohabitations stimule l'honnêteté des appréciations, puisqu'elle a produit une inversion des positions. Le Premier ministre de la première cohabitation est devenu le président de la troisième, et avec lui autant de chiraquiens matignonesques devenus chiraquiens élyséens. A l'inverse, c'est-à-dire symétriquement, les défenseurs du pré-carré présidential-mitterrandien sont devenus des acteurs gouvernementaux de la gauche plurielle. Treize ans seulement séparent la troisième cohabitation de la première, onze ans même, en calculant d'une fin à un début, délai trop bref pour oublier, trop bref pour que le personnel politique soit profondément changé. Tout au plus certains ont-ils pris du grade, ou appris à mieux cumuler.

L'effet de la continuité inversée aurait pu être atténué par la loi du pouvoir pour le pouvoir : dans la vie politique – voire dans la vie tout court –, chacun prend le pouvoir là où il est, et tente d'en attribuer plus à l'institution qu'il investit, d'en ôter à celles qui le gênent. Pourquoi cette loi ne joue-t-elle pas ou si peu dans notre affaire ? Parce que d'autres lois pèsent davantage, et parce que chacun trouve son compte à s'en tenir aux partages préétablis.

CONSTITUTIONNALISME ET CONFORMISME

Pèsent davantage la permanence de la Constitution et la force des précédents. Notre Constitution, jadis peu respectée dans ses procédures et peu protégée dans ses prescriptions, est devenue l'objet d'une estime juridique plus soutenue et de modifications plus fréquentes. Aucune révi-

1. Nous tenons ici à remercier pour l'accueil qu'ils nous ont réservé : MM. Jean-Louis Bianco, Jean-Claude Colliard, Renaud Denoix de Saint-Marc, Jean-David Levitte, Jean-Marc Sauvé, Olivier Schrameck, Maurice Ulrich.

sion n'a cependant touché, depuis l'apparition de la cohabitation, les conditions du partage du pouvoir entre président et Premier ministre. A l'inverse, plusieurs révisions ont été entreprises d'un commun accord : où la cohabitation produit du révisionnisme consensuel, ce qui, d'un certain point de vue, est un comble.

La permanence constitutionnelle contribue à la permanence des pratiques sans l'expliquer complètement. S'y ajoute la soumission naturelle des acteurs au droit commun, à la *common law*, aux conventions constitutionnelles. Chacun s'y conforme. Parce que la plupart des hommes politiques sont des conformistes. Parce que leurs entourages administratifs y veillent dans le cas contraire. Parce que celui qui revient refait ce qu'il faisait avant, et celui qui arrive demande comment l'on faisait, pour faire de même. Parce que l'on se soucie en général plus de ce que l'on va faire (ou de ce que l'on aimerait faire, ou de ce que l'on croit que l'on va faire) et moins de comment le faire.

CONSENSUS ET COHABITATION

Constitutionnalisme et conformisme sont donc les mamelles de la permanence du primo-ministériisme déférent. S'y ajoute un troisième élément : le consensualisme.

Au milieu des années 1970, lors des premières réflexions approfondies sur un éventuel choc entre les pouvoirs, les dissensus semblaient aussi multiples que denses. Une partie de la gauche récusait encore la V^e République, à ses yeux triplement illégitime : née d'un coup de force en 1958, révisée inconstitutionnellement en 1962, le tout pour organiser une régression d'apparence présidentielle mais d'essence monarchique. Une partie de la gauche, socialistes inclus, récusait la Communauté européenne. La gauche, dans sa grande majorité, ne jurait que par les nationalisations, donnant à croire à la droite que la France risquait de devenir cryptocommuniste. Et, pour couronner le tout, si la guerre du Vietnam était terminée, la guerre froide continuait de plus belle. Valéry Giscard d'Estaing y revient, vingt-deux ans après : « Je m'étais dit que, dans la mesure où l'on était encore en période de guerre froide, et qu'une arrivée de la gauche au pouvoir signifierait l'entrée des communistes au gouvernement, je me dissocierais complètement de l'action du gouvernement, et que je ne resterais en fonctions que comme recours. J'avais envisagé de marquer symboliquement la distance, en me retirant à Rambouillet » (entretien dans *Le Monde*, 11-12 juillet 1999).

Convenons que les temps ont bien changé. L'Union soviétique s'est effondrée, le collectivisme ne tient plus lieu de référence, sauf pour une extrême gauche vivace mais marginale, la gauche de gouvernement privatise plus que ne l'a fait la droite, l'existence de l'Union européenne ne fait plus débat, etc.

La question du rapport entre consensus et cohabitation mérite évidemment une analyse plus complexe. Pour deux raisons politiques et une troisième structurelle. La première, médiatico-politique, tient au fait que la mise en scène télévisuelle de la cohabitation s'opère sur le mode dissensuel. Pour rendre compte des jeux de pouvoir, il faut des protagonistes, des concurrents, sinon des adversaires. D'où le feuilleton bien connu des « accroc de la cohabitation », nécessairement entretenu par nos héros et exagéré par nos metteurs en scène. La deuxième raison, qui donne consistance à la première, tient à la réalité de la compétition politique, laquelle ne s'interrompt évidemment pas du fait de la cohabitation. Elle se poursuit sur un autre mode, en attendant de reprendre, le jour venu, sur le mode normal de la compétition électorale. Quant à la troisième source de complexité, elle relève d'une logique plus profonde, celle qui veut que la cohabitation soit productrice de consensus. Autrement dit, bien que la cohabitation soit le feuilleton d'un partage accepté du pouvoir ponctué de désaccords vers la lutte finale pour la réunification politique du pouvoir au profit d'un des deux cohabitants, elle est aussi un mode particulier d'exercice du pouvoir rendu possible par une dose minimale de consensus et source d'un consensus accru. Si le consensus favorise la cohabitation, la cohabitation produit du consensus.

Elle en fabrique par exigence politicienne. On connaît l'adage, répandu dans le microcosme dès la première cohabitation : les deux *cow-boys* rivaux ne cessent de se faire face, mais le premier des deux qui dégaine est mort.

Elle en fabrique par habitude de gouvernance. L'interministériel ne cesse de se répandre, intégrant les conseillers de la présidence de la République dans les matières du domaine partagé : affaires étrangères, militaires, européennes, institutionnelles, judiciaires. Puisque l'on prépare les décisions ensemble, on fabrique quotidiennement de l'accord.

Elle en fabrique par effet d'information. Dans les domaines non partagés, l'Élysée est quand même tenu informé de l'essentiel. Informer c'est expliquer et, sauf exception, déjà faire accepter.

Elle en fabrique par décence. Autre adage cohabitationniste bien connu : à l'étranger, la France parle d'une seule voix. Celui qui viole

cette règle tout à la fois diplomatique et patriotique s'expose à une mise en cause non seulement par ses adversaires, mais aussi par les commentateurs, les sondages, l'opinion...

Elle en fabrique par convenance. Il est toujours possible de critiquer, de se distinguer, de désavouer. Mais ni l'un ni l'autre des deux principaux protagonistes ne peut se livrer quotidiennement à ce jeu sans se discréditer. Si le président ne cessait de discréditer le gouvernement, il étalerait sa propre impuissance – tout l'oblige au contraire à la dissimuler. Si le Premier ministre ne cessait d'attaquer le président, il étalerait sa propre impatience – tout l'oblige au contraire à la nier. Chacun se renforce en ayant l'air de remplir normalement son rôle. Et cette normalité affichée produit à son tour du consensus, lequel renforce le cohabitationnisme.

12

Constitutionnalisme, conformisme, consensualisme, autant de raisons pour que les partages tracés dès la première cohabitation se reproduisent quasi à l'identique, pour que, somme toute, 1986-1988, 1993-1995, 1997-... se caractérisent par le même avènement d'un primo-ministériisme étendu et efficace, et que chaque épisode se ressemble autant, du point de vue du fonctionnement réel du pouvoir, tout à la fois dans ce qui se fait, dans ce qui se dit et dans ce qui se cache.

LE PREMIER MINISTRE DIRIGE LE POUVOIR POLITIQUE

Lorsque la cohabitation paraît, le président a déjà été élu par le peuple, il y a plusieurs années – il y a cinq ans dans la cohabitation normale, la cohabitation de fin de mandat, il y a deux ans dans la cohabitation auto-imposée par dissolution ratée. Le Premier ministre, lui, vient d'être choisi par le peuple. Il en est l'élu, indirect mais réel, presque comme le président américain, les députés français remplaçant les grands électeurs, presque comme le Premier ministre britannique, la coalition des députés remplaçant le parti majoritaire, presque comme le chancelier allemand, la désignation formelle par le président remplaçant l'élection formelle par le Bundestag.

L'agenda politique, dans la mesure où l'imprévu ne s'impose pas, est déterminé par le Premier ministre, compte tenu du programme politique défendu pendant la campagne électorale, des éventuelles plates-formes programmatiques passées avec ses alliés, de son discours de politique générale suivant son entrée en fonctions. Le programme présidentiel ne compte plus, sauf si tel ou tel point convenait encore – la révision consti-

tutionnelle de la Cour de justice de la République et du Conseil supérieur de la magistrature en 1993, une partie de la réforme de la justice en 1997. Quoi qu'il en soit, hors cohabitation, c'est le président qui décide si telle politique souhaitée par son Premier ministre sera ou non poursuivie ; en cohabitation, c'est le Premier ministre qui décide si telle ou telle politique souhaitée par le président sera poursuivie. Inversion réelle. Inversion partielle : le président n'est pas tenu d'assister le Premier ministre pour une politique qu'il désapprouve – encore que la présidence ait tendance à s'accommoder plus qu'on ne le croit pour paraître aimer ce qu'elle doit avaler. Symétriquement, on ne compte plus les exemples de politiques présidentielles mort-nées, ou ignorées ou rapidement enterrées par des Premiers ministres pourtant soumis à leur président du fait de l'unité des majorités. Autrement dit, l'inversion du pouvoir connaît bien quelques limites, mais ces dernières ne doivent pas être exagérées : le président cohabitant participe un peu à la mise en œuvre des politiques de son rival de Matignon, le président non cohabitant ne fait jamais de son Premier ministre un simple serviteur.

13

La hiérarchisation du pouvoir ne suit plus une architecture simple. Sur le fond, le Premier ministre devient premier décideur. A ceci près qu'en matières partagées, notamment pour les politiques étrangères et européennes, président et Premier ministre sont codécideurs. Et que protocolairement, médiatiquement, symboliquement, le président demeure le chef de l'État. Le Premier ministre supprime le président, mais tient compte du chef de l'État.

LE FONCTIONNEMENT CONCRET DE LA DYARCHIE INVERSÉE

Même diminué, en retrait, le président n'en reste pas moins le chef de l'État, les Français sont toujours nombreux à voir en lui le véritable chef de l'exécutif, il tient de la Constitution des pouvoirs certes ponctuels mais non négligeables. Le Premier ministre va donc devoir travailler avec lui, dialoguer, composer. Matignon et l'Élysée ne peuvent être des mondes qui s'ignorent, ne se parlant pas et ne se rencontrant que pour les besoins du protocole.

En 1986 des usages et procédures se sont mis en place, qui organisent leurs relations et auxquels l'Élysée avait eu le temps de réfléchir bien avant le début de la cohabitation, tant la victoire de la droite était prévisible. La présidence s'interrogeait sur les intentions du nouveau gouvernement, elle craignait d'être marginalisée, elle se voyait assié-gée

et les premiers mois d'apprentissage de la cohabitation ne furent pas exempts de tensions qui s'apaisèrent peu à peu. Avec le recul, on constate cependant que, curieusement, les pratiques antérieures à la cohabitation n'ont pas été véritablement bouleversées ; dans l'ensemble, la machinerie institutionnelle fonctionne presque à l'identique. Dans le processus de décision, si l'initiative et la conclusion ne sont plus entre les mêmes mains, les phases intermédiaires d'élaboration, elles, n'ont pas été modifiées, ou peu. Et ce qui a pu changer alors n'a guère évolué depuis à travers les expériences ultérieures, si ce n'est qu'au fur et à mesure que la cohabitation se banalisait et les relations entre cohabitants se civilisaient, la coopération, certes codifiée, devenait plus étroite et moins soupçonneuse au-delà même du domaine où le président a des responsabilités propres.

14 Chacun est aujourd'hui informé de ce que prépare et fait l'autre, dans les domaines partagés les décisions sont élaborées en commun et le président conserve sa liberté pour l'utilisation des moyens d'action qu'il tient de la Constitution et dont il use, il est vrai, avec parcimonie. Ce qu'on voudrait montrer ici, c'est le vécu, au jour le jour, des relations entre les cohabitants.

UNE INFORMATION DEVENUE TOTALE

Le gouvernement ne travaille pas dans le secret, le président est tenu au courant de ses projets et ses collaborateurs ne sont pas exclus de la mise au point des dossiers.

Les contacts sont fréquents au niveau le plus élevé entre les deux rives de la Seine. La cohabitation n'a pas remis en cause les entretiens traditionnels chaque semaine du président avec le ministre de la Défense le lundi et celui des Affaires étrangères le mardi. Surtout, avant chaque Conseil des ministres, le mercredi, le tête-à-tête habituel du président et du Premier ministre leur permet de se voir régulièrement et assez longuement sans témoin. Ils peuvent évoquer leurs projets, réduire leurs différends, s'accorder ou au contraire exprimer leurs réserves à l'égard de telle initiative. Façon de désamorcer d'éventuels conflits et, en cas d'échec, de prévenir l'autre, au cas où il persisterait, que le désaccord sera porté devant l'opinion. Bien entendu, ce rituel n'a pas le monopole des échanges entre les deux têtes de l'exécutif, le téléphone existe et il est utilisé, à l'initiative de l'un ou de l'autre.

Présidant le Conseil des ministres, le président d'autre part est informé de tout ce que prépare le gouvernement. Rien n'est changé ici

aussi à la procédure suivie avant la cohabitation. Le secrétariat général du gouvernement travaille en liaison étroite avec celui de l'Élysée : réunions avec les collaborateurs du président le vendredi et le lundi matin précédant le Conseil à l'Élysée. Le résultat de cette concertation est présenté ensuite au chef de l'État pour qu'il entérine l'ordre du jour du Conseil en fin de journée ce même lundi. Le président n'est pas mis devant le fait accompli, il ne découvre pas les dossiers en Conseil des ministres. Il est en possession de tous les documents utiles pour la réunion, il connaît les projets de textes et leur exposé des motifs.

En réalité, l'information se fait bien en amont des réunions du Conseil. Les projets gouvernementaux sont arrêtés, on le sait, lors des réunions interministérielles, convoquées par le secrétariat général du gouvernement, tenues à Matignon et où les ministères concernés sont représentés. Hors cohabitation, la règle était que la présidence y délègue certains de ses collaborateurs. Même si des consignes de discrétion leur étaient données, il arrivait que ceux-ci prennent une part active à la discussion. Était-il concevable en temps de cohabitation de maintenir cette présence des représentants de l'Élysée ? Lors des réunions interministérielles, les débats sont très libres, des points de vue opposés peuvent s'affronter, traduisant des désaccords au sein de l'équipe gouvernementale. Peut-on accepter que les collaborateurs du président soient témoins de ces divergences et des difficultés de mise au point de certains textes ?

15

A l'origine, en 1986, une ligne de conduite simple avait été adoptée à la suite d'un accord entre le secrétariat général du gouvernement et celui de l'Élysée. La présidence serait informée de l'organisation de toutes les réunions interministérielles mais elle ne se ferait éventuellement représenter que lorsque l'ordre du jour concernerait la Défense, les Affaires étrangères, la Coopération ou les institutions. Il était entendu aussi que les collaborateurs de l'Élysée se contenteraient d'assister à la réunion sans intervenir. Enfin, le compte rendu de la réunion, le « bleu », ne serait adressé à la présidence que lorsque celle-ci y aurait été représentée.

L'information était ainsi assez réticente et incomplète, l'Élysée pouvait en être gêné. Dans la pratique, il semble cependant que les services de la présidence trouvaient les moyens de la parfaire, de façon officieuse, grâce aux relations personnelles de leurs agents. C'est là d'ailleurs une manifestation, parmi d'autres, de ce que les liens personnels peuvent mettre beaucoup d'huile dans les rouages de la cohabitation ! Ajoutons que la disparition de la cohabitation armée de la première expérience a

modifié la procédure. Aujourd'hui, si les règles sur la participation des représentants de l'Élysée aux réunions interministérielles n'ont pas varié, la présidence est destinataire de tous les « bleus » (ainsi que de tous les télégrammes diplomatiques, ce qui n'était pas le cas dans les débuts de la première cohabitation).

Rien n'empêche d'ailleurs le cabinet du Premier ministre d'organiser de temps à autre, quand il le souhaite, c'est-à-dire peu fréquemment, des réunions informelles où l'on peut discuter librement hors du regard de l'Élysée. Et l'on sait que les Premiers ministres des cohabitations, eux-mêmes, ont pris l'habitude de réunir autour d'eux, de façon plus ou moins régulière, l'équipe gouvernementale. Désir tout naturel de se retrouver entre soi, de faire le point, d'arrêter des positions communes avant que les procédures ne s'engagent dans leur cours normal.

16 Le président est en tout état de cause pleinement informé de ce que le Premier ministre souhaite voir figurer à l'ordre du jour du Conseil des ministres. A-t-il alors quelque pouvoir sur cet ordre du jour que le secrétaire général du gouvernement lui présente pour approbation ? Peut-il le modifier, le refuser ? La maîtrise de l'ordre du jour du Conseil n'a pas été contestée au président, alors qu'elle repose sur un usage antérieur à la cohabitation. Mais, dans la pratique, il ne peut en faire qu'une utilisation limitée. Il ne saurait être question pour lui d'imposer qu'un dossier soit évoqué au Conseil ; tout au plus, semble-t-il, peut-il parfois faire savoir qu'il souhaiterait qu'un ministre fasse une communication, sur un problème de politique étrangère par exemple. Pour le reste, il peut soulever des objections sur une loi, un décret, s'opposer à des nominations, inscrites dans la partie B, aussi longtemps – suivant en cela la doctrine Mitterrand – qu'un poste honorable n'aura pas été offert à celui qu'on envisage de remplacer. Aller plus loin, refuser catégoriquement l'inscription d'une question à l'ordre du jour, mettrait en cause la vocation du gouvernement à déterminer et conduire la politique de la nation et ouvrirait un conflit majeur où le gouvernement aurait beau jeu de rappeler ses prérogatives. Le pouvoir d'approbation de l'ordre du jour ne peut apporter au président que de médiocres et passagères satisfactions. Il gagnera du temps, négociera quelques concessions, recasera un protégé. C'est peu. D'autant que, sur ce dernier point, la succession des alternances et des cohabitations a largement amorti les vagues de nominations politiques. Le *spoils system* a montré ses inconvénients non seulement pour le service de l'État, où doit primer la compétence, mais pour les heureux promus eux-mêmes, tout désignés pour la prochaine charrette lors du renversement de la conjoncture politique.

Aujourd'hui, nominations et promotions sont rarement sources de conflit entre Matignon et l'Élysée.

Au Conseil des ministres, le président est donc un spectateur attentif, désolé peut-être, mais passif. Le style du Conseil pouvait-il, dans ces conditions, rester le même que hors cohabitation ? Les observateurs s'accordent à dire que l'ambiance est différente. Non que le Conseil soit devenu une occasion de débats, où chacun s'exprime et où des points de vue divergents s'opposent. La révolution n'a pas eu lieu, elle le pouvait d'autant moins que la circonstance n'était pas la mieux choisie pour mettre en lumière les tensions éventuelles au sein de l'équipe gouvernementale. De façon plus subtile, il apparaît que le ton n'est plus le même ; jamais le Conseil n'a été autant une chambre d'enregistrement : aucune ouverture sur l'avenir, aucune réflexion sur le présent et les actions en cours, aucune orientation politique générale n'est définie. Le Conseil est un point de passage obligé pour des textes et des décisions individuelles ; à aucun moment sous la V^e République, il n'a été l'endroit où s'élabore la politique gouvernementale, en temps de cohabitation moins que jamais.

17

Il n'en reste pas moins que le président semble cautionner, en quelque sorte par sa présence, des décisions qui lui déplaisent, voire qu'il désapprouve totalement. Aussi la pratique s'est-elle établie dès la première cohabitation de doubler à l'occasion le communiqué officiel du Conseil, lu à Matignon en temps de cohabitation, par une déclaration du porte-parole de l'Élysée où le président prend ses distances, formule son désaccord, émet des réserves sur telle ou telle décision. Le pays est ainsi informé que la politique du gouvernement n'est pas celle du président, comme si on avait pu parfois en douter...

D'autre part, quelle que soit la bonne volonté des services de Matignon – et elle est réelle –, la cohabitation appauvrit inéluctablement l'information de l'Élysée. Tributaires de ce qu'on leur adresse, les collaborateurs de la présidence ne peuvent commander aux services gouvernementaux les études, analyses, documents qu'ils souhaitent. En 1986, François Mitterrand a donc été amené, pour suppléer les canaux officiels et avoir ses sources propres, à modifier la composition de l'équipe présidentielle en y faisant entrer des spécialistes de l'économie et du domaine social. En même temps, n'étant plus destinataire des enquêtes d'opinion du SID, il a recruté pour l'Élysée un spécialiste des sondages. Au même moment, Jacques Chirac, n'ayant qu'une maîtrise imparfaite des dossiers européens et internationaux, gérait depuis cinq ans par le gouvernement précédent, étoffait son cabinet de quelques

experts en ces domaines afin de pouvoir dialoguer sur un pied d'égalité avec l'Élysée.

La transparence affichée n'est d'ailleurs pas à sens unique. Le président a naturellement en tout temps une foule de contacts avec des Français aussi bien qu'avec des étrangers, les visiteurs se succèdent dans son bureau et, de leur côté, ses collaborateurs ne restent pas inactifs. La cohabitation ne transforme pas l'Élysée en palais de la Belle au bois dormant. François Mitterrand en particulier n'a peut-être jamais autant reçu que pendant la première cohabitation, avec une prédilection, semble-t-il, pour les chefs d'entreprise. S'il n'y a aucune raison que le contenu de ces entretiens soit porté à la connaissance de Matignon, peut-il en être de même des entretiens avec des chefs d'État étrangers ? Il ne s'agit plus ici de politique intérieure, mais d'informations concernant les relations extérieures de la France, le président ne doit-il pas en faire profiter le Quai d'Orsay ? Depuis 1997 (François Mitterrand était beaucoup plus secret), l'usage s'est établi de rédiger un compte rendu de ces entretiens dont les Affaires étrangères auront connaissance par l'intermédiaire de Matignon. La contribution à l'élaboration de la politique étrangère du pays est réelle si l'on considère que chaque semaine le président peut s'entretenir au téléphone avec dix ou quinze chefs d'État. Pendant la guerre du Kosovo, c'est largement par cette voie que s'est effectuée la concertation avec nos alliés ainsi qu'avec l'ensemble des pays intéressés et que, en conséquence, s'est définie l'attitude de la France.

Il est vrai qu'on était alors là au cœur du domaine partagé, où le président et le Premier ministre doivent plus étroitement collaborer.

UNE COLLABORATION ÉTROITE DANS LE DOMAINE PARTAGÉ

L'entrée en cohabitation est pour le président une épreuve et un défi. A tout point de vue. L'échec de ses amis aux législatives ne l'atteint pas seulement dans son amour-propre en même temps qu'il sape son autorité, mais il le touche aussi directement dans l'étendue de ses activités. Habitué depuis les débuts de la V^e République à évoquer et à trancher toute question l'intéressant, exerçant sur l'exécutif un pouvoir sans limite, le président voit du jour au lendemain ses possibilités d'agir sur la réalité se réduire à son domaine réservé traditionnel – défense, diplomatie, institutions, justice. Domaine dont, au surplus, Édouard Balladur devait rappeler à juste titre qu'il est en droit « partagé » dans la mesure où le Premier ministre n'en est pas exclu. D'autre part, il lui faut conti-

nuer à exister, ne pas se contenter d'inaugurer les chrysanthèmes, entretenir au moins un semblant de pouvoir, surtout s'il envisage de briguer à terme un nouveau mandat.

Tout naturellement, le président aura tendance à reporter sur les dossiers qui lui restent une énergie inemployée. François Mitterrand – surtout lors de la première cohabitation – comme Jacques Chirac aujourd'hui ont été très présents sur le terrain de la défense et celui des relations internationales. Le second peut-être plus encore, porté par un tempérament hyperactif, de « locomotive », ainsi que par un réel intérêt pour ces matières. Son rôle, en 1999, dans la nomination de Bernard Kouchner au Kosovo ou dans la désignation des commissaires français à Bruxelles et dans l'attribution de leurs portefeuilles sont, parmi beaucoup d'autres, des manifestations de son interventionnisme et de l'efficacité de son influence, au point que Lionel Jospin n'a pas hésité à lui rendre hommage.

Mais si le président sort ici de sa position de spectateur et a quelque poids sur la définition et la mise en œuvre de la politique du pays, il n'est pas pour autant libre. Soumis à contreseing, ses pouvoirs sont réellement partagés, il ne peut agir qu'en accord avec le Premier ministre. Celui-ci de son côté peut, il est vrai, voir ses initiatives ou ses options combattues par le président : on n'a pas oublié les conflits entre François Mitterrand et Jacques Chirac autour de l'« initiative stratégique » du président Reagan ou du « missile à roulettes ». Chacun des partenaires peut paralyser l'autre.

On constate en même temps que les Premiers ministres des cohabitations se sont investis à des degrés variables dans les relations internationales – à l'exception toutefois des affaires européennes, peut-être parce que leurs répercussions internes sont plus directes et immédiates –, car celles-ci ne sont pas au cœur des attentes des Français à l'égard du nouveau gouvernement et qu'au surplus il y a toujours eu un accord entre les deux têtes de l'exécutif sur les grandes lignes de la politique à mener. Le président sera souvent « à la manœuvre » avec les coudées franches sur certains dossiers (G7, sommets de l'Alliance atlantique, francophonie, conférence de Rio...). Le Premier ministre tient à manifester son intérêt, mais il arrivera qu'il n'effectue qu'une sorte de « service minimum » sans chercher à apparaître comme un « président *bis* ». Quoi qu'il en soit, dans tous les domaines, le président et le Premier ministre sont soucieux de manifester que la France parle d'une seule voix et l'on n'hésite pas à évoquer, en dépit de résonances inopportunes, un commun « combat pour la France ». L'unité de vues de

notre dyarchie plurielle dans les rencontres européennes et internationales contraste souvent avec les divisions de certains de nos partenaires lorsqu'ils sont dirigés par des gouvernements de coalition.

Cette démarche commune est le fruit de l'expérience de trois cohabitations, qui auront permis de définir les règles et les procédures par lesquelles passe la collaboration.

20 La concertation s'effectue dans des conseils restreints, tenus à l'Élysée, sur convocation du secrétaire général du gouvernement et sous la présidence du chef de l'État. Y participent le Premier ministre et, selon l'ordre du jour, les ministres intéressés, à commencer par ceux de la Défense et des Affaires étrangères. Un compte rendu est maintenant établi par les soins du secrétariat général du gouvernement et diffusé aux participants. A la différence des Conseils des ministres, ces réunions donnent lieu à une véritable délibération à l'issue de laquelle sont définies les options et prises les décisions. Leur efficacité est renforcée par leur préparation lors de comités restreints organisés au préalable à Matignon, présidés par le Premier ministre et auxquels l'Élysée est représenté.

Les conseils restreints n'obéissent pas à des rythmes réguliers. Ils sont plus nombreux aujourd'hui – une quinzaine par an – que lors de la première cohabitation, et il en est organisé de façon systématique avant les conseils européens ; les autres se tiennent au gré des circonstances, à l'initiative le plus souvent du président, sur l'Irak par exemple ou sur la PAC.

Ces conseils constituent le lieu privilégié de la concertation entre le président et le Premier ministre, le seul où ils traitent d'égal à égal. Leur dialogue est facilité, répétons-le, par l'absence de divergences profondes, ces dernières années, sur les orientations de la politique française en matière de défense et de relations extérieures. Heureusement, car comment trancher si, par exemple, le président préconisait l'engagement de troupes françaises à l'étranger et que le Premier ministre s'y opposait ? L'hypothèse n'est pas gratuite, elle aurait fort bien pu se réaliser si l'envoi de troupes au sol au Kosovo avait été envisagé.

Si la politique étrangère est définie de façon consensuelle au sein de l'exécutif, à qui appartient-il de l'exposer à l'occasion des rencontres internationales ou lors de voyages à l'extérieur ? Des solutions ont été trouvées après quelques péripéties, pas toujours glorieuses, au début de la première cohabitation.

Lors des conseils européens, le président et le Premier ministre siègent ensemble. La délégation française est présidée par le président

et son porte-parole est celui de l'Élysée. A la conférence de presse à l'issue du conseil, la France tient à donner l'image de l'unité, les deux représentants français répondent en commun aux questions des journalistes, après s'être réparti les rôles.

Les visites à l'étranger, de leur côté, sont l'occasion d'échanges étroits entre l'Élysée et Matignon. S'il appartient au président de décider seul de ses voyages à l'extérieur, il en informe le Premier ministre et celui-ci n'a guère le goût ni les moyens de s'y opposer, mais il a son mot à dire sur la composition de la délégation qui accompagnera le chef de l'État. Lors de la première cohabitation, Jacques Chirac avait hésité un temps sur la conduite à tenir avant d'arrêter une position, reprise par la suite par Édouard Balladur et Lionel Jospin : le Premier ministre ne participe pas systématiquement à tous les déplacements du chef de l'État, il se décide au cas par cas.

En revanche, un ou plusieurs membres du gouvernement sont du voyage, le ministre des Affaires étrangères normalement, mais aussi d'autres ministres qui « font savoir » qu'ils souhaiteraient « en être ». La décision est prise d'un commun accord. Ces déplacements ont en outre l'intérêt de ménager de longs tête-à-tête, dans l'avion, entre le président et le ministre des Affaires étrangères, facilitant l'harmonisation des positions françaises bien au-delà de l'objet même du voyage.

Lorsque le Premier ministre souhaite lui-même se rendre à l'étranger, les choses se passent différemment, il n'est pas totalement maître du sort de son initiative. Il indique en effet qu'il « a l'idée » de faire tel déplacement et il en réfère au chef de l'État. Celui-ci peut lui « suggérer » de retarder son voyage et même d'y renoncer, en raison de ses propres projets ou pour des raisons d'opportunité, replaçant la visite dans un cadre plus large, par rapport, par exemple, au calendrier d'autres rencontres ou de conférences internationales. Ce dialogue traduit assez bien une prééminence consentie au président en matière de relations extérieures.

Les crises enfin donnent aux échanges entre l'Élysée et Matignon d'autres occasions de s'établir, les crises internationales s'entend. Des réunions spéciales sont alors organisées à Matignon ou à l'Élysée. Pendant la crise du Rwanda, le président réunissait à l'Élysée pour suivre l'évolution de l'affaire, le mercredi après le Conseil des ministres, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, le secrétaire général de la Défense nationale et le secrétaire général du gouvernement. La rencontre était préparée la veille à Matignon avec la participation du chef d'État-major de la présidence. La guerre du Kosovo a multiplié les

contacts, devenus quotidiens, formels ou informels, associant dans un esprit d'entente tous les intéressés, tant à l'Élysée qu'à Matignon et à l'État-major des armées. Comment le climat de collaboration confiante établi alors pourrait-il ne pas resserrer les liens et disparaître entièrement lorsque les uns et les autres se retrouvent ensuite sur d'autres dossiers ? Les crises développent une dynamique consensuelle au sein de la cohabitation.

LA FAIBLESSE DES MOYENS D'ACTION PROPRES DU PRÉSIDENT

22 Le président n'est pas prisonnier du gouvernement, il peut jouer seul. Les quelques moyens propres dont il dispose sont de portée et d'efficacité variables mais au total faibles. Et chaque fois qu'il en use, s'il n'engage pas sa responsabilité et son maintien en fonctions, il se soumet au jugement de l'opinion, ce qui ne peut que l'inciter à la prudence, surtout s'il envisage de se représenter au terme de son mandat.

Cohabitation ou pas, le président est libre de ses paroles. Mais, en temps de cohabitation, le verbe devient son arme privilégiée, il exerce un véritable ministère de la parole. François Mitterrand a montré ici la voie. Entre 1986 et 1988, il s'est fait le censeur opiniâtre et avisé de l'action gouvernementale. Commentaires, petites phrases, mises en garde, désaveux, critiques ouvertes ou feutrées, ironie glacée, il a utilisé avec talent toute une gamme d'expressions pour marquer sa distance ou sa désapprobation vis-à-vis des initiatives de Jacques Chirac. En 1988, l'image de son concurrent à l'élection présidentielle en était autant affectée que la sienne renforcée.

Le président n'a pas d'autorisation à demander : il s'exprime à la télévision comme il l'entend, rencontre les journalistes qu'il veut, choisit à sa guise ses intervieweurs. Et lorsqu'il sillonne les provinces françaises – sans la compagnie d'un ministre le plus souvent –, c'est moins la République qui est en représentation que le président qui façonne son image.

Parfois même, il joindra le geste à la parole : ainsi François Mitterrand recevant des grévistes à l'Élysée, ce qui ne fit aucun plaisir au gouvernement et on le comprend. Parfois encore le geste sera en quelque sorte négatif, comme la suppression de la « photo de famille » avec les ministres sur le perron de l'Élysée ou la disparition du déjeuner du gouvernement à la présidence le 1^{er} janvier. François Mitterrand encore, en 1986, ne serra pas les mains des ministres lors du premier Conseil ;

Jacques Chirac en revanche – signe des temps ou différence de personnalité ? – se fera présenter les membres du gouvernement Jospin. Par ses propos et ses attitudes le président marque ostensiblement que le gouvernement n'est pas le sien. En même temps, il doit éviter de céder à ses amis politiques qui le poussent à rassembler autour de lui l'opposition et à en apparaître comme le chef. Tentation dangereuse car, pour être réélu, il faut ratisser au-delà de son camp.

Ces moyens d'action sont quand même assez dérisoires et anecdotiques ; même si le président en use souvent avec habileté et délectation, ils n'ont guère de prise sur la réalité. Ils ne sauraient compenser la faiblesse de ses armes juridiques.

De celles-ci la plus banale est son pouvoir de signature. Par centaines lois, décrets et ordonnances, mesures individuelles diverses passent par la signature du président. En temps de cohabitation peut-il s'en servir pour mettre en échec le gouvernement ? Le débat juridique est ouvert, mais ce qui est sûr, c'est que François Mitterrand l'a fait, on le sait, pour des ordonnances ou pour la convocation du Parlement en session extraordinaire. De son côté, Jacques Chirac a refusé de signer un décret de convocation du Congrès. En réalité, les projets gouvernementaux sont retardés mais non empêchés. Des voies parallèles ou détournées, plus compliquées et plus lentes peut-être, permettent de passer outre l'opposition du président. Celui-ci d'ailleurs ne peut abuser de son pouvoir, chaque refus apparaît comme un éclat, un accroc à la cohabitation, dont l'exploitation médiatique sera immédiate. S'il s'y hasarde, il doit bien choisir son terrain pour se concilier l'opinion, mais il ne peut véritablement empêcher un gouvernement, dont la légitimité électorale est plus fraîche que la sienne, de mettre en œuvre sa politique ou telle réforme à laquelle il est attaché. Reste alors au président la menace de ne pas signer, moins spectaculaire que le passage à l'acte, car aucun des protagonistes n'a en général intérêt à la révéler, l'un pour ne pas montrer son impuissance si la pression échoue, l'autre pour n'être pas accusé d'y avoir cédé si elle réussit. Il y a là un moyen plus habile et plus efficace pour le président de faire modifier les projets gouvernementaux, et tout porte à croire qu'il a été régulièrement utilisé.

En revanche, comment ne pas relever que les présidents de la cohabitation n'ont jamais utilisé deux procédures dont ils disposent, comme voies d'appel contre des décisions de la majorité qu'ils désapprouvent : la seconde lecture et le recours au Conseil constitutionnel. La saisine du Conseil a certes été utilisée par le président seul, mais à l'égard d'un traité, jamais d'une loi. Comment expliquer cette abstention ? Engagée

pour manifester de façon solennelle un désaccord profond avec une loi, l'initiative présidentielle aurait un retentissement considérable. Aussi le président ne peut-il s'exposer à un échec, risquer de se faire désavouer par le Parlement – ce qui est probable, à supposer déjà que le Premier ministre n'ait pas refusé son contreseing – ou par le Conseil – ce qui est toujours possible. S'il n'obtient pas gain de cause, son autorité, son jugement, son impartialité seront contestés. Un président doit ici encore faire preuve de beaucoup de circonspection avant de s'engager dans l'aventure. A aucun moment les circonstances de la cohabitation n'ont offert, semble-t-il, d'occasion favorable pour que le président décide de s'y lancer.

24 Reste bien entendu l'arme absolue de la dissolution. On ose à peine l'évoquer ici tant sa dernière utilisation s'est révélée désastreuse. Pourtant sa menace, suspendue au-dessus de la tête du gouvernement, est de nature à faire réfléchir le Premier ministre, à l'inciter à renoncer à tel aspect de sa politique ou à telle mesure à la popularité incertaine. De même, si chacun des deux protagonistes peut toujours démissionner, seul le retrait présidentiel provoquerait *ipso facto* des élections : où le chef de l'État retrouve une arme dont ne dispose pas le Premier ministre. Telle est probablement l'ultime limite au caractère inégalitaire de notre dyarchie. La cohabitation affaiblit certes le président. Mais lui seul peut y mettre un terme. Ce qui l'aide à survivre, et... préserve la cohabitation.

R É S U M É

Le chemin fut long, les conditions nombreuses pour que la question de la cohabitation puisse se poser. La comparaison des trois épisodes cohabitationnistes révèle une grande constante : l'inversion de la dyarchie, la suprématie du Premier ministre. L'enquête auprès des acteurs confirme cette constance et en précise les modalités.