Antonin-Xavier Fournier

La dynamique du pouvoir sous la Ve République

Cohabitation et avenir des institutions

Préface de Jacques Chevallier

Presses de l'Université du Québec

Extrait de la publication

Extrait de la publication

La dynamique du pouvoir sous la Ve République

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

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays
PROLOGUE INC.
1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Téléphone : (450) 434-0306 / 1 800-363-2864

FRANCE
AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE
PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE
SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers
CH-1211 Genève 3
Suisse

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

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

Antonin-Xavier Fournier

La dynamique du pouvoir sous la Ve République

Cohabitation et avenir des institutions

Préface de Jacques Chevallier

2008

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

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

Fournier, Antonin-Xavier

La dynamique du pouvoir sous la Ve République : cohabitation et avenir des institutions

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-1552-9

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

DC414.F68 2008 944.083 C2008-940355-X

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

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

Mise en pages : INFOSCAN COLLETTE-QUÉBEC

Couverture – Conception : RICHARD HODGSON
Photographies (de gauche à droite)
1. Palais de l'Élysée 2. Palais Bourbon 3. Hôtel de Matignon

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

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2008 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 2e trimestre 2008
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Extrait de la publication

PRÉFACE

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

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

Extrait de la publication

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

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

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

Extrait de la publication

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

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

Extrait de la publication

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

Jacques CHEVALLIER
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
Directeur du CERSA-CNRS

Extrait de la publication

REMERCIEMENTS

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

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

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

Extrait de la publication

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

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

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

Extrait de la publication

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE VII
REMERCIEMENTS XI
LISTE DES FIGURES XVII
LISTE DES TABLEAUX XIX
INTRODUCTION 1

Chapitre I
LE RÉGIME POLITIQUE DE LA Ve RÉPUBLIQUE : UN RÉGIME PARLEMENTAIRE À GOUVERNEMENT SEMI-PRÉSIDENTIEL 7
1.1. La nature de la Ve République : une brève perspective historique. . 7
1.1.1. Les régimes politiques depuis la Révolution 8
La monarchie constitutionnelle de 1791 9
La Première République : Convention, Directoire, Consulat et Empire 10
La Restauration, la IIe République et le Second Empire. . . . 12
La IIIe République 14
La IVe République 15
1.1.2. Le courant révisionniste 17
1.1.3. 1958 : l'influence grandissante du président 19
1.1.4. La réforme de 1962 : le renforcement de la fonction présidentielle 21

Extrait de la publication

1.2. La classification du régime 23
1.2.1. Un régime semi-présidentiel 23
1.2.2. Un régime parlementaire à correctif présidentiel 26
1.2.3. Un régime parlementaire semi-dualiste 27
1.2.4. Un régime parlementaire à gouvernement semi-présidentiel 29

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

Extrait de la publication

Chapitre III
LA COHABITATION, QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE ? 91
3.1. La cohabitation, des répercussions importantes sur la société française 91
3.1.1. La cohabitation, un phénomène nuisible et improductif ? . . 92
Une remise en cause dangereuse de la pratique majoritaire . 93
Un péril pour la démocratie ? 95
Un conflit permanent au sein de l'exécutif et des réformes reportées 98
Une confusion sur les questions européennes, dans les affaires étrangères et en matière de défense 99
3.1.2. La cohabitation : un phénomène productif ? 102
Une meilleure séparation des pouvoirs et des politiques plus équilibrées 103
Dans le domaine des affaires étrangères : un consensus national bénéfique 105
3.2. La cohabitation : une opinion publique favorable ? 107
3.2.1. Défaite aux législatives : de l'hésitation à la banalisation 108
3.2.2. Le partage des pouvoirs : une inversion au profit du premier ministre 114
3.2.3. La valorisation de la cohabitation 118
3.3. L'influence de la cohabitation sur la visibilité de l'exécutif dans les grands médias écrits : quelques données préliminaires 122
3.3.1. Précisions méthodologiques 124
3.3.2. En période majoritaire : un président à la visibilité prépondérante 125
3.3.3. En période de cohabitation : une visibilité inversée 128

Chapitre IV
QUEL AVENIR POUR LA Ve RÉPUBLIQUE ? 131
4.1. Les évolutions possibles du régime 131
4.1.1. Un régime présidentiel à la française ? 133
4.1.2. Un régime parlementaire moniste ? 136
4.1.3. Le *statu quo* 139

CONCLUSION 143
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 151

Extrait de la publication

Extrait de la publication

LISTE DES FIGURES

3.1 « En cas de victoire de l'opposition aux prochaines élections législatives, souhaitez-vous que François Mitterrand reste président de la République jusqu'à la fin de son mandat ou qu'il démissionne ? » 110

3.2 « En cas de victoire de l'opposition en mars 1986 selon vous est-il préférable que le président de la République se maintienne ou se retire ? » 110

3.3 « En cas de victoire de l'opposition aux élections législatives, souhaitez-vous que M. Mitterrand reste président ou qu'il démissionne ? » 112

3.4 « Estimez-vous que la période de cohabitation est plutôt positive ou plutôt négative pour la France ? » 119

3.5 « La Constitution de la Ve République a été mise en place en 1958. Si vous devez porter un jugement sur le fonctionnement des institutions depuis cette date, diriez-vous qu'elles ont bien fonctionné ou mal fonctionné ? » 122

3.6 Dynamique circulaire de la cohabitation 130

Extrait de la publication

Extrait de la publication

La cohabitation, c'est-à-dire la coexistence d'un président et d'un premier ministre d'allégeances politiques différentes, fut l'un des événements forts de l'histoire de la Ve République. En l'espace de quelques années, entre 1986 et 2002, le phénomène s'est produit à trois occasions (1986-1988 ; 1993-1995 ; 1997-2002). Ce nouveau partage des pouvoirs au sein des institutions a obligé les politiciens, et particulièrement le président et le premier ministre, à modifier leurs rapports, prouvant par là que la dynamique du pouvoir exécutif n'est pas uniquement l'affaire de l'Élysée.

L'ouvrage propose un bilan de ces années marquantes de la Ve République en soulignant les éléments de continuité et de rupture entre les trois périodes de cohabitation, tout en étudiant les caractéristiques intrinsèques au phénomène. Au-delà de l'analyse de la cohabitation, cependant, ce livre offre une synthèse des institutions de la Ve République elle-même, en approfondissant la nature du régime et en révélant tout ce qu'il comporte d'unique et de paradoxal. Enfin, à l'approche du cinquantième anniversaire de la Constitution d'octobre 1958, l'ouvrage pose la question de l'avenir de la Ve République.

À l'heure de l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy et d'une possible évolution des rapports entre le président et le premier ministre, l'étude de la cohabitation permet d'entrevoir, avec le recul nécessaire, la nature des changements à venir.

ANTONIN-XAVIER FOURNIER est diplômé en science politique de l'Université de Sherbrooke et de l'Université du Québec à Montréal. Comme chercheur, il s'intéresse, entre autres, à l'évolution du système politique de la France sous la Ve République.

9 782760 515529

ISBN 978-2-7605-1552-9

Extrait de la publication

www.puq.ca