

8 juin 1976 | Jacques Fauvet

Conflits constitutionnels

Les deux têtes

La Constitution recèle deux germes de conflits, l'un qui est ancien et latent entre le Premier ministre et le président de la République, l'autre qui est plus aléatoire mais plus grave entre le Président et l'Assemblée nationale.

Le premier type de conflit est celui qui oppose, tôt ou tard, les deux têtes de l'exécutif, alors même qu'elles sont de la même famille d'esprit ; il résulte de l'interprétation qui a été donnée et de l'application qui a été faite dès l'origine de l'article 20 de la Constitution : qui « détermine et conduit la politique de la nation » ? Est-ce le gouvernement, comme le dit expressément le texte, et donc son chef, le Premier ministre ? Ou bien est-ce le président de la République, comme l'a voulu le général de Gaulle ?

Ce conflit a été illustré, dès la fin de la guerre d'Algérie, au printemps 1962, lorsque le Premier ministre de l'époque, M. Michel Debré, s'est opposé avec beaucoup de respect mais beaucoup de fermeté à la conception du général de Gaulle ; il estimait que, le drame algérien passé, le gouvernement devait retrouver et exercer pleinement sa fonction et puisque le régime avait franchi une étape – et quelle étape ! – il soutenait que, pour le sanctionner, il fallait consulter le pays et dissoudre l'Assemblée nationale. Le général de Gaulle estimait, au contraire, que, pour prendre un nouveau départ, il suffisait de changer le Premier ministre : ce qu'il fit en nommant son ancien directeur de cabinet, Georges Pompidou.

Ébahis, les députés jurèrent mais un peu tard que M. Debré avait été un bon défenseur de l'institution parlementaire.

En décidant six mois plus tard, à l'occasion de l'attentat du Petit-Clamart, que le président de la République serait désormais élu au suffrage universel, le général de Gaulle accentuait le risque du premier conflit et, on le verra, en créait un second : entre le Président et l'Assemblée.

Le premier type de conflit aurait été illustré pour la seconde fois en 1967, au lendemain des élections législatives, si M. Couve de Murville avait été élu député, puisque le général de Gaulle était résolu dès cette année-là à le nommer Premier ministre à la place de Georges Pompidou. Celui-ci entendait gouverner, au besoin contre l'Élysée, et il lui avait fallu des trésors de patience paysanne

pour que le désaccord entre les deux chefs de l'exécutif ne dégénérât pas plus tôt en conflit. Un an plus tard, il éclatait à l'occasion des événements de 1968, et le Premier ministre qui avait surmonté l'épreuve fut congédié après avoir gagné les élections... dont, à l'origine, le Président ne voulait pas. Là encore s'opposaient deux conceptions du régime.

Les rôles étant inversés, la troisième version de l'inévitable conflit entre les deux têtes de l'exécutif opposa en 1972 Georges Pompidou, président de la République, au Premier ministre, M. Chaban-Delmas. Ce dernier ne voulant pas démordre de sa nouvelle société dont le Président ne voulait pas entendre parler. Et, de son long séjour à l'hôtel Matignon, Georges Pompidou avait conservé l'habitude de gouverner, c'est-à-dire, contrairement à la lettre de la Constitution mais conformément à l'esprit du régime, « de déterminer et de conduire la politique de la nation ».

* * *

Dans tous les cas, la majorité s'était divisée en fractions, sinon en factions, les unes penchant vers l'Élysée, les autres vers l'hôtel Matignon. L'unité ne pouvait se refaire qu'autour du chef de l'État. Pour un temps. Les Frondes laissent toujours des traces.

En 1962, on l'a oublié, le premier gouvernement Pompidou a bel et bien été renversé par l'Assemblée nationale, qui fut dissoute le 10 octobre. Les indépendants, qui avaient voté la censure, furent décimés.

C'est le 10 janvier 1966 que M. Giscard d'Estaing, définissant la position des républicains indépendants, lança son fameux « oui, mais » qui appela la réplique du général de Gaulle : « On ne gouverne pas avec des mais. »

En 1971, en plein été, la fronde vint des gaullistes eux-mêmes qui, cinq présidents de commission en tête, admonestèrent M. Chaban-Delmas, encouragés par l'Élysée. Le Premier ministre y survécut un an. Péniblement.

Bref, sauf au début des règnes, les relations entre le Premier ministre et le Président et la cohésion de la majorité n'ont jamais été parfaites. L'exécutif à deux têtes, ce modèle, ou ce monstre unique au monde, ne peut fonctionner que si l'une d'elles impose constamment sa volonté. Que celle-ci vienne à fléchir ou à flotter, et, de haut en bas, l'État s'en ressent.

Depuis l'élection de M. Giscard d'Estaing, centristes et républicains indépendants n'ont cessé de rêver d'une majorité nouvelle, plus conforme à la politique du président de la République. À l'extérieur, une politique plus européenne, plus atlantique, et, si la diplomatie n'était devenue mercantile, moins pro-arabe, bref

aux antipodes de la tradition gaulliste. Chacun le reconnaît. Pourquoi le taire ? Nouvelle politique à l'intérieur aussi, plus réformatrice, ou moins en esprit, avec l'espoir de rallier des radicaux et des socialistes à la société libérale avancée et de pouvoir enfin gouverner au centre-gauche.

Pour permettre ou faciliter cette double évolution, il n'est qu'un moyen : laminer l'UDR à la faveur d'élections législatives ou la briser à l'occasion d'une crise de la majorité. Voilà deux ans que républicains indépendants, centristes et réformateurs l'espèrent et le disent. Chacun le sait. Pourquoi faire semblant de l'ignorer ?

À ce conflit de fond s'ajoute celui de l'exécutif à deux têtes, deux têtes qui devraient se compléter mais qui, le plus souvent, se neutralisent. Un Premier ministre qui est avant tout un homme d'action mais a peu d'idées personnelles ; un Président qui en a trop, parfois, mais n'a guère de capacité d'action sur l'administration et la majorité. Autour d'eux, des hommes de qualité, mais d'une même origine et d'une même formation, qui ont difficilement prise sur le pays. À tous les niveaux, l'État dialogue surtout avec lui-même. C'est un soliloque. Et d'autant plus que les corps intermédiaires ou sont peu représentatifs ou, comme les syndicats et les partis d'opposition, se prêtent mal à la concertation, quand ils ne s'y refusent pas.

L'image du pouvoir n'est pas celle d'une pyramide où un courant d'information ne cesse de circuler dans les deux sens, de la base au sommet. Elle est celle de cercles concentriques, mais de l'un à l'autre les ondes, parties du cœur, s'amortissent jusqu'à s'évanouir à la périphérie, où elles ne touchent que faiblement le peuple.

M. Giscard d'Estaing n'a jamais eu vraiment la majorité de sa politique, et, depuis que M. Chirac est devenu à la fois le maître et le prisonnier de l'UDR, le Président n'a plus le Premier ministre de sa politique.

La démocratie, c'est le conflit. Mais c'est aussi le compromis.

Un compromis peut toujours intervenir entre les deux chefs de l'exécutif, ou même le Président peut changer de Premier ministre. La contradiction ne serait pas pour autant résolue, et l'harmonie ne pourrait être rétablie qu'à la faveur d'élections... favorables.

Mais, outre que le but ne peut être atteint sans changer le mode de scrutin, le risque est grand de vouloir évincer les gaullistes du pouvoir et d'y porter la gauche, de provoquer une crise de régime en voulant résoudre une crise de majorité.

C'est ainsi que la seconde contradiction, dont le germe est implanté au cœur des institutions, entre le Président et l'Assemblée, empêche aujourd'hui de bien régler la première, entre le Premier ministre et le Président.

26 août 1976 | Pierre Viansson-Ponté

La cassure

Le départ de M. Jacques Chirac, c'est plus qu'un tournant, c'est la cassure du régime. Les historiens de l'avenir dateront peut-être de ce 25 août 1976 la fin de la V^e République fondée par de Gaulle en 1958, et l'avènement de la VI^e. Dix-huit ans d'histoire politique s'achèvent, une page est tournée.

Lorsque Georges Pompidou, en 1969, succéda à son ancien chef, dont il avait été si longtemps le dauphin, la continuité l'emportait nettement encore sur le renouveau.

Dans la suite de son mandat écourté, s'il prit des libertés dans l'interprétation du gaullisme – mais celui-ci n'était-il pas une action pragmatique bien plus qu'une doctrine ? – Georges Pompidou revint à plusieurs reprises, et parfois avec éclat, aux dogmes et à la révérence des origines.

Avec M. Valéry Giscard d'Estaing, le changement était promis, claironné, à ceci près que le choix, la personnalité et le rôle du Premier ministre symbolisaient à ses côtés, en esprit et en représentation plus peut-être qu'en fait, la fidélité au fondateur du régime. Et il est bien vrai que les deux hommes, s'ils s'étaient un moment réunis, différaient et même s'opposaient au point que ce qui les distinguait – tempérament, attitude, méthodes, mais aussi vision du bien commun et finalement inspiration politique – l'emportait au départ, et bientôt de plus en plus nettement, sur ce qui les avait tactiquement associés pour un moment.

Le divorce est aujourd'hui complet, et la déclaration de M. Jacques Chirac dit assez qu'il s'agit d'une rupture. M. Giscard d'Estaing a les mains libres. Le gaullisme – mais non encore les gaullistes, et c'est bien là le problème – entre au musée de notre histoire. Quoi qu'il arrive maintenant, le passé est mort si l'avenir, celui du régime et de chacun de nous, n'est pas encore né.