

## L'AVENIR DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

**René Rémond**

**S.E.R. | *Etudes***

**2002/1 - Tome 396  
pages 29 à 38**

**ISSN 0014-1941**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-etudes-2002-1-page-29.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Rémond René , « L'avenir de la fonction présidentielle » ,  
*Etudes*, 2002/1 Tome 396, p. 29-38.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour S.E.R..

© S.E.R.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



SOCIÉTÉS

## L'avenir de la fonction présidentielle

RENÉ RÉMOND

TOUTE élection comporte une pluralité d'enjeux : à côté de son objet explicite — désignation du chef de l'Etat, élection des députés —, il en est d'autres, un ou plusieurs, qui peuvent ne pas être moins importants pour le destin collectif ou l'avenir des institutions. Certains sont évidents, tant ils font corps avec l'enjeu affiché : par exemple, entre le choix des personnes et les orientations politiques, le lien est si étroit que c'est souvent le second enjeu qui détermine le choix de l'électeur entre les candidats. Mais il est aussi des enjeux qui, pour être moins apparents, n'en sont pas moins essentiels. Les deux élections prévues pour le printemps prochain sont un bon exemple. Indépendamment du choix de la personnalité qui sera portée à la tête de l'Etat et de la couleur de la majorité de la future Assemblée, l'avenir des institutions — et singulièrement de la fonction présidentielle, dont on sait qu'elle est un élément capital de leur originalité et peut-être de leur

efficacité — sera impliqué. Les électeurs auront indirectement à se prononcer, une fois encore, sur l'orientation du régime. L'occasion leur sera donnée de confirmer, d'infléchir ou de modifier l'interprétation de la V<sup>e</sup> République. Ainsi, plus de quarante ans après l'adoption de la Constitution à la plus forte majorité qu'ait jamais obtenue un texte de cette nature — et alors que personne, ou presque, n'envisage ni ne propose sérieusement d'en changer —, on découvre que son interprétation n'est toujours pas fixée irrévocablement; pour qu'elle soit remise en cause, il suffit d'un simple changement de majorité. A-t-on jamais eu autant l'occasion de prendre conscience que l'application d'un texte aussi essentiel ne dépend pas moins de données contingentes que de ses dispositions intrinsèques ?

La question n'est pas neuve : elle s'est posée dès l'origine du régime. Devant ce texte insolite qui bousculait les classifications habituelles et dont les spécialistes ne savaient dans quelle catégorie le ranger, le débat sur le nouveau régime, comme toujours en pareille circonstance, s'était enfermé dans une alternative qui empruntait ses termes à l'histoire : orléaniste ou bonapartiste ? Autrement dit, ce régime pencherait-il vers le parlementarisme, ou instaurerait-il un pouvoir personnel de type autoritaire ? Les termes du débat ont vieilli, et personne, aujourd'hui — peut-être par effacement de la culture historique chez les politiques —, ne songerait plus à se référer à ces traditions ; mais la problématique, elle, est toujours actuelle. Un bref rappel des circonstances qui ont périodiquement relancé le débat et fait prévaloir l'interprétation que l'on dira présidentieliste aide à comprendre la nature et la portée, tant symbolique qu'effective, de l'enjeu institutionnel des prochaines élections.

## La lecture présidentieliste

On sait l'importance, pour la définition d'un nouveau régime, de ses premiers pas ; les décisions qui sont prises lui impriment un pli généralement ineffaçable : la dissolution malencontreuse du 16 mai 1877, quelques mois après l'entrée en vigueur des lois constitutionnelles de 1875, a fait prévaloir une interprétation parlementariste sur laquelle la III<sup>e</sup> République n'est jamais revenue. A

l'inverse, les débuts de la V<sup>e</sup> République ont imposé une lecture présidentiale de la Constitution de 1958. La situation créée par la guerre d'Algérie, autant que les circonstances exceptionnelles du retour au pouvoir du général de Gaulle, le caractère dramatique des événements, la menace suspendue sur la paix civile et la légalité, ainsi que le mandat implicite donné à la personne du Chef de l'Etat de trouver une issue à la guerre, ont modifié l'équilibre des pouvoirs et donné au régime un tour plus présidentiel que le texte ne le disposait — et peut-être même que son fondateur ne l'eût désiré — en le contraignant à prendre en main la politique algérienne. C'est ensuite pour assurer la pérennité de cette interprétation que de Gaulle engagea, en 1962, la révision qui confiait le choix du président de la République au suffrage universel. Ce mode de désignation consacrerait définitivement sa légitimité et sa supériorité sur les autres pouvoirs. Cette élection serait désormais le temps fort de la vie politique, celui où se prendraient les décisions capitales. De cette interprétation maximaliste du pouvoir présidentiel, le général de Gaulle proposa une formulation flamboyante dans la fameuse conférence de presse de janvier 1964 : c'est du président de la République que tout pouvoir procède et tient sa légitimité, y compris l'autorité judiciaire, puisqu'il est l'élu de la nation. Il ne saurait donc y avoir de dyarchie au sommet de l'Etat. Au Premier ministre d'assurer l'exécution de la politique conçue par le chef de l'Etat. C'est le point d'orgue de l'évolution vers une monarchie qui n'en demeure pas moins républicaine, puisque le monarque tient son pouvoir du peuple, par le libre choix des citoyens, et pour un temps délimité à l'avance.

Rien, néanmoins, ne garantissait la pérennité de cette interprétation imposée par les circonstances et par le général de Gaulle. Elle était loin d'être acceptée par tous. Elle heurtait de front deux traditions profondément enracinées dans notre culture politique : la tradition libérale et parlementaire, héritée de la monarchie constitutionnelle, et la tradition démocratique républicaine, qui, à force de se rapprocher, avait fini par fusionner pour localiser tout le pouvoir dans les Chambres et faire du Parlement le centre de la décision. L'idée était largement répandue, chez les politiques, que, conçue par de Gaulle et taillée pour lui, cette pratique avait peu de chances de lui survivre, tant elle

était étrangère à nos habitudes. Point n'était, au reste, besoin de changer de régime : il suffirait, le moment venu, de porter à la tête de l'Etat une personnalité qui s'attacherait, comme Jules Grévy naguère, à reconduire la pratique dans le droit chemin. Tel eût été, à n'en pas douter, le cours des choses si, à la première élection au suffrage universel en 1965, avait succédé au fondateur un politique ayant fait sa carrière sous les Républiques précédentes : un Antoine Pinay ou un Guy Mollet ; telle eût été aussi la signification de l'élection d'Alain Poher en 1969. La simple évocation de ces scénarios de rétrofiction révèle que la pérennité de la conception gaullienne de la fonction dépendait, entre autres facteurs, de l'idée que le successeur se ferait de son rôle. Mais la réélection, en 1965, du général de Gaulle, même après avoir été mis en ballottage, assura un sursis à cette interprétation ; et surtout l'élection, à sa suite, de Georges Pompidou prolongea le règne de l'interprétation de la Constitution qui fait du président de la République l'inspirateur des choix majeurs et lui subordonne le Premier ministre.

La relation entre les deux têtes de l'exécutif est, de fait, un point-clef : le critère de l'interprétation, et aussi l'enjeu possible et un sujet virtuel d'affrontement entre les deux conceptions de la V<sup>e</sup> République. Or, la Constitution est muette sur un point capital : si elle dispose bien que le président nomme le Premier ministre, elle ne dit rien des conditions dans lesquelles il est mis fin à ses fonctions. Le parallélisme des formes en confère-t-il aussi le droit au président ? De Gaulle, à ce sujet, n'avait pas de doute : en avril 1962, il demande sa démission à Michel Debré, qui s'exécute, à regret mais sans hésitation. De même, en 1968, décide-t-il de ne pas renommer Georges Pompidou, en dépit (peut-être à cause) du succès de celui-ci aux élections. Mais qu'advierait-il si le Premier ministre faisait difficulté pour se démettre ? Heureusement, les titulaires successifs de la charge adhéraient à la conception gaullienne. Jacques Chaban-Delmas, interrogé sur ce point, répondit que le Premier ministre qui refuserait de se rendre à la demande du chef de l'Etat serait « un triste sire » : lui-même s'incline sans broncher lorsque Pompidou le disgracie, en juillet 1972, alors que l'Assemblée vient de lui renouveler sa confiance. On ne saurait signifier plus ostensiblement que le Premier ministre dépend du président.

## Fragilités et incertitudes

L'arrivée à l'Élysée, avec Valéry Giscard d'Estaing, d'un président qui n'appartient pas à la famille gaulliste — et qui avait marqué son désaccord avec « l'exercice solitaire du pouvoir » — ne change pas grand-chose. Certes, il s'est laissé devancer par Jacques Chirac, qui lui a signifié sa démission de Premier ministre au lieu de se l'être vu demander. Mais il resserre sa tutelle sur le gouvernement : deux fois par an, il rend publique une lettre d'instructions qui trace le programme de ses travaux pour le semestre à venir. Lui-même, comme Georges Pompidou, intervient davantage dans la gestion quotidienne des affaires que ne faisait le Général, qui se gardait de s'immiscer dans les rapports entre les ministres et le Premier d'entre eux. Vingt ans après les débuts de la V<sup>e</sup> République, le pays — sinon tous les politiques, dont certains n'en prennent pas leur parti — s'est habitué à ce que l'initiative vienne de l'Élysée, que tout y remonte et que ce soit le lieu du pouvoir. Chaque Président a renforcé l'emprise de l'interprétation qui fait, selon l'image consacrée, de la fonction présidentielle la clef de voûte de nos institutions.

Et pourtant, elle reste fragile. Demeure une incertitude : que deviendra-t-elle le jour où accédera à la fonction un représentant de cette gauche qui l'a combattue dès le premier jour et qui n'a jamais cessé, depuis, de dénoncer la violation de la tradition républicaine ? L'hypothèque est levée en 1981 : loin de toucher à la Constitution, celui qui avait été le plus implacable dénonciateur du système gaullien mit avec bonheur ses pas dans ceux de ses prédécesseurs : il imposa sa façon de voir à ses amis politiques, dont plus d'un — à en juger par leurs déclarations — avait la nostalgie du temps où les parlementaires « faisaient la loi ». Le Premier Ministre que François Mitterrand désigne à son accession, Pierre Mauroy, interrogé à son tour sur les conditions de son éventuel départ, fit, dans un style différent, la même réponse que Jacques Chaban-Delmas naguère, réaffirmant, cette fois pour la gauche, le droit souverain du président de la République de se séparer du Premier ministre à l'heure de son choix. De fait, François Mitterrand disgracia Michel Rocard du jour au lendemain, en 1992, comme Pompidou, vingt ans plus tôt, avait

congédié Jacques Chaban-Delmas. De droite ou de gauche, même comportement personnel et même référence à une lecture présidentialiste de la Constitution, qui acquérait ainsi, de président en président, toujours plus de légitimité.

Il lui restait à affronter une dernière épreuve, que le corps électoral lui avait longtemps épargnée : qu'advendrait-il le jour où l'accord entre le président et la majorité de l'Assemblée serait rompu ? En particulier, de quel côté tomberaient le gouvernement et son chef, puisque la Constitution exigeait qu'il ait la double confiance du chef de l'Etat et de l'Assemblée, qui procèdent pareillement du suffrage universel direct ? En octobre 1962, les élections qui suivirent la dissolution avaient tranché la question à l'avantage du Président. Il s'en était fallu de quelques sièges que ce cas de figure ne se réalisât en mars 1967, mais la majorité avait été sauvée de justesse. A l'approche des élections de 1978, la probabilité d'une victoire de la gauche conférait beaucoup de vraisemblance à l'éventualité d'une opposition entre les deux pouvoirs. Valéry Giscard d'Estaing, dans un discours qui est entré dans l'Histoire, celui de Verdun-sur-le Doubs, fit pour la première fois, publiquement, le constat que la Constitution ne lui donnait aucune possibilité de faire obstacle à la réalisation du programme de gouvernement élaboré par la gauche et que, en cas de victoire de celle-ci, le pouvoir passerait à Matignon. C'était la révélation de la fragilité d'une interprétation qui n'avait pu s'établir que grâce à un concours de circonstances dont on découvrait brusquement le caractère fortuit. La rupture de l'union de la gauche, à quelques mois des élections, écarta une fois encore l'épreuve suprême. De même, trois ans plus tard, la dissolution décidée par François Mitterrand sur la lancée de son élection et la victoire de la gauche, due en partie à la défection de la droite, évitèrent une cohabitation qui eût été en sens inverse, avec un président de gauche réduit à l'impuissance par une Assemblée de droite.

## I L'épreuve

Retardée plusieurs fois, l'épreuve ne pouvait être indéfiniment différée. La droite, qui pensait avoir de bonnes chances de gagner les élections prévues pour 1986,

commença à s'interroger sur ce que devrait être sa stratégie et à se diviser à ce sujet. Edouard Balladur se prononça le premier pour que la droite accepte de gouverner avec un président de gauche. Raymond Barre prit la position contraire : une situation où le président se verrait contraint d'entériner la politique de ses adversaires sans pouvoir s'y opposer ne serait-elle pas l'effacement de la prépondérance présidentielle ? Ce à quoi d'autres objectaient que, si le maintien du président dépend de la reconduction de sa majorité parlementaire, ce serait hausser les élections législatives au niveau de la présidentielle et frapper de précarité l'élection du chef de l'Etat.

La question avait son pendant à gauche : au moment de désigner le Premier ministre, le président devrait-il tenir compte du choix des électeurs ? En appelant dans les vingt-quatre heures Jacques Chirac, leader de la principale composante de la nouvelle majorité de droite, à former le gouvernement, François Mitterrand reconnaissait que le pouvoir de choisir le Premier ministre lui échappait et qu'il perdait aussi celui de le démettre. Il renouvellera cette reconnaissance en 1993 en nommant Edouard Balladur, que lui désignait le Président du RPR. Ainsi suffisait-il d'un changement de majorité parlementaire rompant l'harmonie entre le président et l'Assemblée pour ruiner la thèse de la suprématie présidentielle et transférer le pouvoir de l'Elysée à Matignon. Le pouvoir principal, mais non pas le pouvoir total. Car l'expérience réitérée de la cohabitation a permis une meilleure appréciation de notre Constitution : même privé d'une majorité qui lui soit fidèle, le président est loin d'être réduit à l'impuissance. S'il ne détient plus cette quasi-souveraineté et cette plénitude du pouvoir qui faisaient de lui, depuis un quart de siècle, le chef de l'Etat le plus puissant du monde occidental, le président de la V<sup>e</sup> République n'est pas pour autant ramené à l'impuissance de ses prédécesseurs des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. Ainsi François Mitterrand a pu refuser de promulguer des ordonnances et obliger le Gouvernement à revenir devant le Parlement pour emprunter la voie législative ordinaire ; et Jacques Chirac a pu récemment différer d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des Ministres le projet de loi sur la Corse. Etant donné que toutes les nominations importantes requièrent la signature des deux têtes de l'exécutif, leur entente est une nécessité. La cohabitation instaure un



autre type de rapports, qui les oblige à se concerter. Elle établit une dyarchie, quoi qu'ait dit le fondateur du régime. Le Président garde la haute main sur la politique extérieure : c'est lui qui participe à toutes les rencontres au sommet. Qui était encore à Gênes en juillet dernier ?

Avec l'élection de Jacques Chirac en 1995 qui restaure l'harmonie entre les pouvoirs, la parenthèse de la cohabitation se refermait et le Président recouvrait l'intégralité de ses pouvoirs. La conception présidentiale du régime retrouve alors son autorité et le Président renoue avec la capacité d'initiative personnelle de ses prédécesseurs : c'est lui, par exemple, qui décide, sans consulter, la reprise des essais nucléaires dans le Pacifique, comme c'est lui qui annonce qu'il sera mis fin à la pratique, vieille de deux cents ans, de la conscription. Aussi, quand il use, en 1997, du droit que la Constitution lui confère d'abrèger la durée du mandat de l'Assemblée nationale, on a toutes raisons de penser que, près d'un demi-siècle après la fondation de la V<sup>e</sup> République, la conception qui affirme la prééminence de la fonction présidentielle a gagné définitivement la partie.

## I L'enjeu

Or, c'est à partir de cette décision que la pratique va s'engager sur une voie différente : en quatre ans, la présidence va perdre progressivement une bonne partie de ses prérogatives et de ses armes. Provisoirement ou définitivement ? C'est précisément l'enjeu caché des prochaines élections. Les élections législatives, en ramenant une majorité de gauche, ont fait plus que rétablir la cohabitation pour une troisième édition : par un usage contraire à l'esprit de la Constitution, l'initiative présidentielle a compromis le recours ultérieur à la dissolution ; celle-ci était prévue pour dénouer une crise ou faire du peuple l'arbitre d'un conflit entre les pouvoirs, et c'est bien ainsi qu'elle avait été utilisée précédemment ; or, en 1995, il n'y avait ni crise à l'horizon, ni aucune menace de conflit entre les pouvoirs, puisque le gouvernement s'appuyait sur une Assemblée où les droites détenaient 84 % des sièges. La dissolution de 1997 était une dissolution à la britannique, à la différence que, en Grande-Bretagne, c'est le Premier ministre qui

décide de la date des élections et engage sa responsabilité : s'il perd les élections, il perd aussi sa place; en France, la dissolution est décidée par le président de la République, qui reste en place en cas d'échec. Ce dévoiement de l'institution risque, à l'avenir, de rendre le recours à la dissolution aléatoire; or, l'abandon de cette arme laisserait le président affaibli en face du Parlement.

La réduction, deux ans plus tard, de la durée du mandat présidentiel à cinq ans a porté un autre coup à la fonction. Son alignement sur celle de la législature la découronne symboliquement. Il va à l'encontre de la Constitution, qui fait du président le garant de la continuité de l'Etat et l'arbitre entre les pouvoirs: deux missions qui appellent, de toute évidence, une durée longue, supérieure à celle des pouvoirs entre lesquels il exerce cet arbitrage. Le raccourcissement de la durée fait rentrer dans le rang une institution que les tenants de la souveraineté parlementaire n'avaient jamais tout à fait acceptée. Qu'ils aient applaudi à cette réduction, rien de plus normal; mais que ceux qui se définissaient par la fidélité aux institutions conçues par le général de Gaulle s'y soient ralliés et se soient même battus pour elle, restera pour les historiens un sujet d'étonnement. Jacques Chirac a pensé ressaisir le contrôle du processus en décidant, judicieusement, d'en faire l'objet d'un référendum. Malheureusement, l'absence d'une véritable délibération, la renonciation des parlementaires à user du droit d'amendement, l'étouffement de la campagne, la faiblesse de la participation des électeurs, ont fait grand tort à la procédure référendaire, l'autre arme à la disposition du président, qui risque, à l'avenir, de rester, elle aussi, au fourreau.

## Le choix d'un régime

Il n'eût plus manqué, pour couronner cette entreprise de démolition de la fonction présidentielle, que de laisser les choses aller, pour le calendrier des prochaines élections, comme les avait disposées une succession de circonstances parfaitement fortuite; l'élection du président devenait une séquelle du choix des députés. Un sursaut de bon sens, où ceux qui s'intitulaient gaullistes n'eurent aucune part, a préservé l'avenir en rétablissant un échéan-

cier plus conforme à l'esprit des institutions. Le nouveau dispositif ménage une chance de rétablir aussi un rapport de forces entre les pouvoirs plus conforme à l'esprit de nos institutions; à une condition : que les résultats, parfaitement imprévisibles aujourd'hui, de ces deux consultations — dont les modalités sont aussi différentes que leur objet — ne débouchent pas sur une quatrième cohabitation, qui serait inévitablement appelée à durer aussi longtemps que l'un et l'autre pouvoirs. Prenant, de ce fait, un caractère institutionnel, elle consacrerait durablement — peut-être même définitivement — l'abaissement de la fonction présidentielle. Ce n'est pas que la cohabitation soit le mal absolu que dénoncent certains. Les expériences que nous en avons faites n'ont pas été désastreuses : le pays n'a pas cessé d'être gouverné. La cohabitation présente même des avantages que les citoyens ont su discerner et qui expliquent la sympathie relative que beaucoup lui témoignent : la majorité ne peut abuser de sa victoire; les deux camps sont contraints de rechercher des compromis. Or, la démocratie, c'est aussi la recherche des solutions qui recueillent le plus large consensus. Mais l'enjeu majeur des deux consultations du printemps prochain est la nature même du régime. Les Français souhaitent-ils une présidence active, ou entendent-ils réduire le rôle du chef de l'Etat à une simple figuration? Peu importe, pour les institutions, que les élections soient gagnées par la droite ou la gauche, l'important est qu'elles rétablissent pour les cinq années à venir un minimum d'harmonie entre les pouvoirs. Tel est l'enjeu qui fait de ces élections un moment décisif pour notre démocratie.

RENÉ RÉMOND

Président de la Fondation Nationale  
des Sciences Politiques