

La V^e République ou l'illusion présidentielle

PIERRE AVRIL

Nous remercions Pierre Avril de nous avoir confié cette importante étude qui dresse un bilan des institutions politiques de la France, comme l'avait fait précédemment Édouard Balladur. Elle s'inscrit dans l'enquête que nous menons, à l'occasion de son 65^e anniversaire, sur la V^e République et sur la crise qu'elle connaît.

COMMENTAIRE

Mendès France n'avait pas tort... Ainsi conclurai-je l'examen critique que m'a inspiré l'introduction de l'élection présidentielle dans nos institutions. L'idée était en soi séduisante et « révolutionnaire » à bien des égards, mais, la V^e République l'ayant appliquée en subvertissant son dispositif constitutionnel, je la qualifierais aujourd'hui d'*illusion présidentielle* : ainsi m'est-elle apparue en fin de parcours. Ma réflexion sur une expérience personnelle qui fut tour à tour politique et universitaire se solde par le reproche que je m'adresse rétrospectivement de n'avoir pas été assez attentif à l'hostilité de Pierre Mendès France à une réforme institutionnelle qui aurait dû à nos yeux le satisfaire, et d'avoir si longtemps entretenu l'idée qu'elle répondait de manière à peu près convenable à la confusion qui avait tant affaibli nos Républiques... alors qu'une réponse était peut-être tout simplement là où je ne l'attendais pas.

P. A.

Le défi des institutions

En disant que l'idée présidentielle était une formule « qui aurait dû satisfaire » Mendès France, j'exprime moins un paradoxe qu'un malentendu chez les « mendésistes » – un qualificatif répudié par l'intéressé, mais commode pour désigner ceux dont j'étais ; ce « nous » collectif sous-entend un « je » plus subjectif, fil conducteur de cet examen de conscience. Parler de malentendu exige que soit rappelé d'abord le contexte, c'est-à-dire les circonstances qui amenèrent la

fin de la IV^e République et les réflexions qui les accompagnèrent. Le fait que Mendès France eût pu assumer en 7 mois et 17 jours les échéances que ses prédécesseurs avaient esquivées depuis des années, et parfois presque une décennie, ne démontrait-il pas que la responsabilité d'une telle impuissance incombait aux dirigeants plus qu'au régime et, corrélativement, que ce régime pouvait se réformer de l'intérieur, à condition de tirer toutes les leçons d'une telle expérience ? Il était donc vain de se réfugier derrière les

vices des institutions, comme on ne cessait de le faire, puisque ce qui faisait défaut n'était pas les moyens constitutionnels, mais le courage politique de dire la vérité au pays et d'agir en conséquence, comme l'avait fait le président du Conseil en 1954. Cette conviction fut au cœur de la campagne électorale provoquée par la dissolution de l'Assemblée nationale, moins d'un an après que l'insurrection algérienne eut été l'occasion de sa chute, une conviction que traduisait assez bien une affiche de la SFIO de Paris affirmant : « Pour un gouvernement Mendès France votez socialiste, c'est plus sûr ! » Le scrutin du 2 janvier 1956 donna un succès relatif aux partis (hâtivement coalisés en Front républicain) qui avaient soutenu son gouvernement ; il en était le *leader* évident... mais ce fut Guy Mollet qui devint président du Conseil. La IV^e République amorçait sa course vers l'abîme.

La volonté peu équivoque des électeurs de la nouvelle majorité (relative) était donc manifestement escamotée, puis les engagements concernant l'Algérie ne tardèrent pas à être spectaculairement bafoués, de sorte que le constat de ce double déni contestait brutalement que le régime pût se réformer. Il prouvait que les mauvaises habitudes étaient insurmontables et qu'une rupture radicale devenait inévitable.

Aussi bien l'attention ne tarda pas à s'attacher aux idées novatrices défendues par les professeurs Georges Vedel et Maurice Duverger. Le premier s'inspirait de l'exemple américain qui permettait à un Président puissant de coexister avec de fortes divisions partisans, le second de l'exemple britannique d'un Premier ministre pratiquement choisi par les électeurs au travers du *two-party system*, mais leurs propositions avaient en commun l'élection populaire du chef de l'exécutif. Parce qu'elle surmontait les médiations parasites par l'intervention directe du suffrage universel, une telle procédure concentrerait le débat sur la direction de l'action gouvernementale plutôt que sur le choix des acteurs de la délibération parlementaire. L'idée ne faisait-elle pas justement écho à la pratique de Mendès France ? Tout en exerçant un *leadership* vigoureux dans le débat parlementaire, ne s'était-il pas montré singulièrement soucieux d'associer le pays à l'action du gouvernement grâce à ses « causeries du samedi » ?

Mais nous étions alors indifférents à ces réflexions théoriques qui nous semblaient

toujours un prétexte pour justifier les échecs, un préalable dilatoire qu'il fallait stigmatiser sans égard à l'intérêt spécifique que présentaient de telles réflexions. J'ajouterai que la réforme des institutions était, avec l'Europe, un thème auquel était particulièrement attaché le Mouvement républicain populaire (MRP) qui poursuivait Mendès France de sa vindicte au prétexte qu'il n'avait pas sauvé la Communauté européenne de défense (CED) du naufrage. Or le MRP était le principal promoteur de l'ultime tentative de révision constitutionnelle entreprise par le gouvernement du radical Félix Gaillard fin 1957, et cette révision, ne concernant que la procédure parlementaire, nous paraissait dérisoire. « La tarte à la crème de Félix » : ainsi titrai-je un article du *Bulletin des Jeunesses radicales*. Il ne plut guère à Matignon, je fus congédié de la place de Valois, siège du Parti radical où j'avais mon bureau, et je trouvai refuge aux *Cahiers de la République* publiés sous l'égide de Mendès France. Rétrospectivement, je ne suis pas très fier de cet article ; il méconnaissait l'intérêt d'une réforme où l'on trouvera l'ébauche du titre V de la Constitution de 1958, « Des rapports entre le Parlement et le gouvernement ». Mais nous pensons politique, et la politique était là !

C'est la politique, justement, qui imposa les questions institutionnelles en tête de l'agenda dès l'été 1958, avec la campagne sur le référendum constituant fixé le 28 septembre. Préparant un numéro spécial des *Cahiers de la République*, je me trouvais dès lors directement confronté aux problèmes négligés. En réunissant les contributions, parmi lesquelles il était évidemment nécessaire de retenir les propositions dans l'air depuis deux ans, quelque scepticisme qu'elles m'inspirassent au regard de l'orthodoxie républicaine, je demandais cette contribution à Georges Lavau, qui était un ami. Sa lecture me troubla en pointant mon attention sur certaines failles incontestables de ladite orthodoxie, que je consignai dans un bref article intitulé simplement « Une évolution de la pensée politique française ».

Ma perplexité se condensa, si je puis dire, lors de la campagne durant laquelle je développais les critiques qu'appelait la nouvelle Constitution – elles étaient faciles (j'y reviendrai plus loin). En revanche, mes plaidoyers « républicains » se heurtaient au scepticisme d'auditoires où je discernais cependant bien des visages amis (c'est un

sentiment qu'en faisant cours je devais retrouver lorsque je percevais un flottement chez les étudiants qui ne suivent plus...). Bref, je sentais un sol, ferme jusque-là, se dérober sous mes pieds. Nous avons l'habitude d'avoir raison quant à la politique générale – la suite le montrera, en Algérie et ailleurs – et voilà que les institutions se révélaient l'impensé de notre doctrine!

Je passe sur la suite : je fis part de l'inconfort intellectuel ressenti devant la V^e République en train de se mettre en place à Roger Pinto, que je connaissais comme ami de Mendès France ; il était aussi professeur de droit. Il me conseilla une thérapie sous forme de thèse qu'il dirigea, laquelle fut soutenue en octobre 1962, entre la dissolution de l'Assemblée nationale qui venait de censurer le gouvernement Pompidou et le référendum instituant l'élection présidentielle... c'est-à-dire dans l'incertitude. Cette incertitude a fait place à la résignation qu'impose le principe de réalité, puis à l'espoir d'une stabilisation que contrarièrent ses aléas, pour revenir en fin de parcours au « non » de 1958 : PMF avait raison sur le principe, sinon en opportunité (mais l'opportunisme n'était pas son fort).

Les malentendus de 1958

J'ai dit que la critique du projet de Constitution était facile, ce qui appelle une précision : il s'agit du texte présenté, tel que l'interpréta quasi unanimement la doctrine universitaire sur le moment. Cette Constitution marquait une incontestable régression démocratique en ce que l'essentiel de ses dispositions novatrices visait à contrôler, limiter, voire désavouer le seul organe directement issu du suffrage universel, c'est-à-dire l'Assemblée nationale, et cela par des organes émanant du suffrage indirect ou de leur désignation discrétionnaire par ceux-ci. Le reproche fondamental avait été formulé par Mendès France, et je le repris dans mes interventions polémiques de la campagne du référendum, que je ne regrette pas sous ce rapport.

La lecture faite alors par la doctrine (et même par beaucoup de partisans résignés du « oui » au référendum) étayait ce reproche, et l'exemple le plus « révolutionnaire », que la suite démentit spectaculairement, était celui de la loi, c'est-à-dire le système apparemment introduit par les articles 34 et 37. Il émut d'autant plus vivement les professeurs de droit qu'il semblait bouleverser

les principes canoniques de notre droit public au sommet duquel figure la loi, expression de la volonté générale, laquelle ne saurait être édictée que par la représentation nationale : le système des articles 34 et 37 avait pour conséquence, disait-on, que « le gouvernement devient le législateur de droit commun ». De surcroît, les dispositions inspirées du parlementarisme rationalisé soumettaient le législateur parlementaire à une multitude de contraintes qui pesaient sur l'exercice d'une compétence résiduelle qu'elles mettaient à la merci du gouvernement.

Il est facile aujourd'hui de constater, comme le fit Jean Rivero au mémorable colloque d'Aix-en-Provence en 1977, que « la révolution annoncée n'a pas eu lieu », ou, plus ironiquement, comme Jean Foyer au même colloque, que la montagne avait accouché d'une souris (il le dit naturellement en latin : « *Parturient montes, nascetur ridiculus mus* »), mais l'émotion avait été vive et le malentendu mit d'ailleurs presque une décennie à se dissiper. Quant à l'appréciation du recours aux techniques du parlementarisme rationalisé, elle est aujourd'hui plus contrastées. Si elles provoquent les doléances rituelles des parlementaires, largement relayées dans l'opinion, les spécialistes savent qu'elles ont été inspirées aux rédacteurs de la Constitution par l'expérience de la IV^e République et qu'elles sont même très largement issues des innovations du projet du gouvernement Gaillard (que j'avais traité avec tant de désinvolture), tel l'emblématique article 49, alinéa 3, dont l'emploi est même devenu quasi scandaleux.

Mais, au regard contemporain, l'essentiel du malentendu concerne le grief fondamental visant la place apparemment secondaire réservée au suffrage universel direct : ne s'est-il pas imposé au cœur de la V^e République ? Ce malentendu s'explique en premier lieu par le fait que l'élargissement du recours au référendum avait été négligé dans la polémique. Son emploi en 1958 pour l'adoption de la nouvelle Constitution ne faisait apparemment que répéter les précédents de 1945-1946. À ce sujet, Olivier Guichard, je crois, a rapporté bien plus tard que le Général tenait pour un bon tour qu'il avait joué aux partis d'avoir obtenu que le premier référendum, décidant que l'Assemblée serait constituante, limitât par la même occasion les pouvoirs de celle-ci alors qu'ils l'auraient voulue souveraine. Mais ce

précédent ne laissait pas imaginer en 1958 l'usage que de Gaulle ferait du recours au peuple pour imposer sa politique algérienne : il en appela deux fois à celui-ci pour triompher des obstacles qu'il rencontrait, tant chez les partisans de l'Algérie française que d'un très grand nombre de ses propres partisans (qui étaient souvent les mêmes), de sorte qu'il ne pouvait compter sur le Parlement pour le soutenir – d'ailleurs y tenait-il ? On imaginait encore moins que cette pratique allait conduire quatre ans plus tard à instituer l'élection populaire du président de la République.

En attendant, l'élection au suffrage universel était là, et le référendum du 28 octobre 1962 plaçait ceux qu'avaient convaincus les thèses de ce que j'ai appelé le « réformisme des professeurs » devant un dilemme : fallait-il approuver la révision qui en instituait la procédure essentielle, ou la refuser pour son contexte juridico-politique ? Mendès France m'avait demandé ironiquement si j'avais voté « oui », mais je ne me souviens plus si je me suis abstenu ou si j'ai voté blanc...

La révision de 1962 se limitait en effet à la seule élection du président de la République sans rien changer au reste de la Constitution, dont la pratique était donc consacrée – de Gaulle l'avait clairement souligné –, et cela faisait problème d'un point de vue constitutionnel. Le réformisme des professeurs s'était cristallisé dans l'opinion sur le « régime présidentiel » qui présentait l'avantage pédagogique de se référer à une typologie classique, d'assurer la stabilité, et aussi de transformer le statut du Parlement en supprimant la dissolution, argument séduisant pour rallier les acteurs politiques ! La rénovation du Parlement fut d'ailleurs un des principaux thèmes étudiés par la commission institutionnelle du club Jean-Moulin que dirigeaient Vedel et Duverger et dont j'assurais le secrétariat (le Club publia une lettre intitulée « L'heure du Parlement » dont je préparais le projet) : l'alternative proposée se concrétisait donc autour du régime présidentiel.

Les raisons d'un refus

L'élection présidentielle désormais en vigueur lançait surtout un défi aux hommes politiques. Plutôt que revenir sur l'intuition stratégique de François Mitterrand, qui comprit le premier les ressources qu'elle offrait aux opposants (à commencer par lui-même), c'est la position de Mendès France qui m'intéresse toujours

aujourd'hui. Son passage au pouvoir et son refus de 1958 faisaient de lui une figure majeure non seulement chez les adversaires de la V^e République mais aussi pour ceux qui, regrettant cette opposition, espéraient son retour. Les sollicitations ne cessèrent longtemps d'affluer pour qu'il se déclare candidat quand l'échéance se présenterait. Pourquoi les écarta-t-il obstinément, dès lors que, les craintes de 1958 s'étant révélées vaines, la vie politique reprenait son cours ? L'élection présidentielle prochaine n'en devenait-elle pas l'enjeu majeur ? Son refus paraissant incompréhensible, certains ont avancé que l'antisémitisme dont il avait tant souffert en était le motif véritable, mais, s'il l'a invoqué à l'occasion, c'était pour mettre un terme à une insistance indiscreète qu'un argument aussi personnel devait laisser sans réplique (sur ce plan subjectif, la répugnance à affronter personnellement le Général dont il avait été le ministre, qui l'estimait, et auquel le liait le souvenir de la France libre, me paraîtrait plus vraisemblable).

La raison essentielle est objective : il n'acceptait pas le principe de l'élection présidentielle au suffrage universel, ce qui pouvait surprendre (comme je le notais en commençant) parce qu'une telle procédure paraissait répondre à sa doctrine de gouvernement : « Gouverner, c'est choisir », n'avait-il pas affirmé ? Or le dialogue direct avec le peuple qu'il avait été soucieux d'entretenir par ses « causeries du samedi » et qui témoignait de sa conception du gouvernement démocratique, ce dialogue direct, l'élection populaire ne permettait-elle pas de *l'instituer* en faisant ratifier par le suffrage universel ses choix de gouvernement ? Parallèlement elle investissait le Président de l'autorité durable nécessaire à leur mise en œuvre, laquelle ne serait plus soumise à un soutien parlementaire constamment révocable, que l'expérience venait d'illustrer avec sa propre chute en février 1955. Ainsi pensions-nous, d'autant que le rejet de la IV^e République alors virulent s'accompagnait d'un antiparlementarisme diffus que nous partagions sans trop l'avouer.

C'était négliger que la conception mendésienne du gouvernement était inséparable de la confiance des représentants : elle était essentiellement une doctrine du gouvernement parlementaire. Il faut ici en préciser la signification. Tout d'abord, cette doctrine ne conçoit pas que l'action du gouvernement pût se dispenser de l'étroite participation

de la *représentation nationale* et d'une solidarité organique impliquant une responsabilité réciproque entre gouvernement et représentation, d'où son attachement à la dissolution comme moyen d'arbitrage (Mendès-France reprocha à celle de 1956, précipitée, d'avoir empêché cette clarification). Quant à l'association des citoyens, elle venait logiquement ensuite : ils s'étaient certes prononcés au moment des élections, mais l'approbation de l'action concrète qui réalisait leur choix global devait intervenir au Parlement qui y prenait toute sa part.

Surtout, et c'est l'originalité de cette doctrine, elle concerne le rôle du chef de gouvernement. Elle tranchait avec les usages parlementaires, mais n'en disposait pas moins de prestigieux précédents sous la III^e République, comme l'atteste le mot du président de la République qui avait appelé Mendès France en 1954 : « Vous êtes un grand président du Conseil comme Waldeck-Rousseau ! » lui dit bientôt René Coty, faisant référence au chef du gouvernement de Défense républicaine de 1899 qu'il tenait pour un modèle révérend. Ce lointain prédécesseur de Mendès France avait défini sa conception du gouvernement dont le chef est « un *leader* qui conçoit et exécute dans la plénitude de sa liberté » (je cite une note manuscrite écrite avant que Combes lui succédât en 1902). À cette conception Waldeck opposait la formule alternative selon laquelle « ce n'est pas le Premier ministre qui incarne la politique gouvernementale, c'est la politique moyenne résultant de la pondération de toutes les parties qui se traduit en lui » : telle était en effet la pratique habituelle avec laquelle avait rompu Mendès France.

Il faut ajouter que la participation du Parlement comportait ses servitudes. Dans son apologie du gouvernement présidentiel, Nicolas Roussellier relève comme une faiblesse du gouvernement parlementaire que Waldeck-Rousseau (précisément) ait été obligé d'intervenir constamment pour faire aboutir ses projets et qu'il ait parfois dû se résigner à leur modification. La fameuse loi de 1901 sur les associations, note-t-il, « ne ressemble guère au projet initial » (*La Force de gouverner*, 2015, p. 146), et le « recul » de Waldeck montre qu'il n'était pas « en mesure de déployer un véritable *leadership* parlementaire » (p. 199). Cette valorisation *a contrario* d'un pouvoir unilatéral qu'illustrera la V^e République

méconnaît la force et ne retient que la faiblesse du gouvernement parlementaire dont les Républiques précédentes avaient démontré l'une en occultant l'autre : la participation de la représentation nationale signifie que celle-ci apprécie l'acceptabilité par le pays des initiatives du gouvernement autant que ce dernier leur nécessité, l'arbitrage s'opérant sous l'égide d'une solidarité que consacre leur responsabilité réciproque – et la dissolution. C'est le prix à payer pour un gouvernement libre. Quant à l'équilibre entre acceptabilité et nécessité, il dépend largement des mécanismes institutionnels, que l'expérience avait fait précisément inscrire dans la Constitution en 1958. Le reste dépend des hommes.

Découverte de la V^e République

Ma perception de la V^e République s'articule autour de deux moments décisifs : s'il fallut attendre vingt ans pour que le régime parût définitivement assuré, dès lors que l'alternance au pouvoir s'y réalisait normalement, l'élection de Georges Pompidou et l'échec d'Alain Poher avaient clairement révélé dès 1969 qu'un retour à la IV^e République (fût-ce dans le cadre en vigueur) était tout aussi définitivement exclu et que la rupture était irréversible. Entre ces deux moments, la perspective d'une alternative institutionnelle incarnée par le régime présidentiel, vivace sous de Gaulle, s'étiola progressivement jusqu'à disparaître devant la réalité.

Les conditions de cette vogue du régime présidentiel expliquent aussi son déclin. Triomphante dans les années 1950, la science politique avait affirmé la priorité du rôle des partis dans le fonctionnement réel des différents régimes, au point que les structures constitutionnelles étaient volontiers tenues pour secondaires, voire négligeables, par rapport aux systèmes de partis. Popularisée par Maurice Duverger, cette priorité conceptuelle des partis se trouva d'ailleurs un moment retenue par Georges Vedel lui-même, et il était naturel que l'on se souciât avant tout de leur réforme. Ce fut, à côté des motifs immédiats, la raison théorique qui justifiait notre engagement au Parti radical, dont Mendès France était une figure solitaire mais respectée, avant qu'il n'affirmât son *leadership* en 1954 et n'en prit la direction l'année suivante. Son entreprise suscita quelque scepticisme, mais elle était logique dans la mesure où le Parti radical occupait une

position stratégique sur l'échiquier politique, et elle n'était pas absurde en raison de la plasticité du parti, qui contrastait avec la rigidité idéologique et bureaucratique du PS : les radicaux étaient plus accueillants aux innovations que leurs voisins.

Précisément, l'originalité de la démarche de PMF résidait dans sa volonté de modernisation par le choix d'un pragmatisme efficace qui annonçait les débuts de la V^e République, mais cette démarche « technocratique », loin de répudier la politique (comme aujourd'hui), s'enracinait fortement dans la tradition républicaine qu'incarnait le Parti radical. L'amalgame aurait-il pu s'opérer ? Les circonstances firent que la rénovation entreprise tourna court dès lors que l'orientation progressiste et l'alliance avec le Parti socialiste que Mendès France avait défendues se conclurent par le gouvernement Guy Mollet. Il en démissionna d'ailleurs très vite, en désaccord avec la politique algérienne, de sorte qu'il se trouva en porte-à-faux : les ministres radicaux de ce gouvernement pouvaient lui rétorquer qu'ils avaient suivi la ligne qu'il avait fait adopter par le parti et qu'il en désavouait maintenant le résultat... Un tel échec, joint à la déception générale suivant les élections de 1956, confirmait que ce régime était irréformable, ouvrant la voie au révisionnisme des professeurs et à la vogue de l'alternative présidentielle.

L'argument immédiatement sensible en faveur de ce que je préfère appeler le « régime américain » (il offre le seul exemple concret respectable) était d'abord négatif : il ne connaissait pas de crise gouvernementale et répondait donc directement à ce qui était tenu pour le vice majeur de nos Républiques. Il permettait de gouverner avec des majorités fluctuantes et indisciplinées, puisque l'exécutif négociait leur soutien en fonction de l'objet de ses initiatives sans être contraint de mettre pour cela son existence en jeu comme l'étaient nos gouvernements. On remarquera qu'en 1958 Michel Debré supposait lui aussi la permanence de la division et de l'indiscipline des assemblées ; en revanche, il écartait explicitement la solution du régime présidentiel et défendit le parlementarisme rationalisé de la Constitution qu'il présentait au Conseil d'État.

Plus convaincants dans leurs arguments que Debré, je me souviens que les adversaires du

régime présidentiel entendus à la commission institutionnelle du club Jean-Moulin invoquaient leur expérience parlementaire pour objecter qu'aucun budget, notamment, ne pourrait être voté si le gouvernement ne disposait pas de la question de confiance, que la solidarité politique était indispensable, avec la dissolution à la clef, et que la vie politique américaine offrait assez d'exemples de paralysie législative pour justifier leur scepticisme à l'égard d'une telle solution. Quant à Mendès France, qui connaissait bien les États-Unis, il m'avait auparavant répondu : « C'est une bêtise que nous n'avons pas encore faite ! » Je le crois aujourd'hui, compte tenu de l'expérience, y compris depuis le quinquennat (comme les frondes de la majorité sous la présidence de François Hollande) : ces objections sont décisives parce que notre vie publique est si centralisée et si politisée que des compromis « techniques » comme ceux du Congrès de Washington sont illusoire et que tout débat délicat est l'occasion de mettre en cause la présidence de la République.

Revenons à la V^e République, dont l'enracinement s'opérait dans les faits comme dans les esprits. Dans un premier temps par défaut, avec la fin des espoirs d'un retour à une vie politique concentrée autour du Parlement et des partis, c'est-à-dire « normale » aux yeux des parlementaires et des journalistes (je peux témoigner qu'ils mirent du temps à comprendre que les règles du jeu naguère familières avaient changé). En 1969, l'ancien personnel avait largement soutenu la candidature d'Alain Poher, qui proposait une présidence plus conforme à la lettre constitutionnelle et donc, elle aussi, « normale », mais le triomphe de Georges Pompidou, qui incarnait la continuité institutionnelle, attestait bien qu'avec la IV^e République c'était tout un monde politique qui était rejeté.

Mais quelle continuité exactement ? Le départ du Général avait libéré des aspirations jusqu'alors réfrénées, ainsi que le reconnut Gaston Palewski, un fidèle qui présidait le Conseil constitutionnel, pour justifier l'audacieuse décision du 16 juillet 1971. Chaban-Delmas avait déjà remis en vigueur l'approbation de la déclaration de politique générale du nouveau gouvernement, en sommeil depuis 1962, mais Pompidou n'avait pas tardé à décourager son désir de ranimer la scène parlementaire en intégrant une partie de l'ancien personnel, et la vie institutionnelle semblait figée.

Le premier infléchissement sérieux intervint en 1974 avec l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, qui affirma vouloir appliquer la Constitution dans un sens «présidentialiste» – référence

«La démission de Jacques Chirac en 1976 m'a inspiré un aphorisme résumant l'importance et l'inconfort de la situation du Premier ministre : s'il n'existe pas, il manque; s'il existe, il inquiète.»

implicite au modèle américain qui visait principalement l'esprit dans lequel l'action gouvernementale serait conduite, et surtout perçue. Parallèlement à des réformes attendues, telle l'IVG, ce présidentialisme se manifesta par la volonté de rendre évident à l'opinion le rôle dirigeant du Président lui-même, ses initiatives et ses décisions, notamment en publiant des directives attestant la réalité de son emprise sur le Premier ministre et sur le gouvernement. Je ne cacherai pas que cette tentative me séduisit sur le moment en ce qu'elle clarifiait la pratique dans ce que je croyais la bonne orientation. Mais le dessein tourna court deux ans plus tard, avec la démission de Jacques Chirac, lequel affirma qu'il ne disposait pas des pouvoirs nécessaires pour exercer ses fonctions de Premier ministre.

L'échec s'explique doublement. Politiquement, il provient du fait que Giscard d'Estaing ne disposait pas de la majorité au sein de la majorité parlementaire : les gaullistes la conservaient, ils détenaient Matignon, ils avaient la nostalgie du pouvoir suprême qu'ils avaient perdu et rechignaient de plus en plus ouvertement à se plier aux prétentions de l'Élysée. Institutionnellement, l'échec tient à la méconnaissance de la place centrale qu'occupe le Premier ministre dans l'architecture de la Constitution : il en est «la clef de voûte», observa Guy Carcassonne en une comparaison également architecturale, parce qu'étant à l'articulation de tous les pouvoirs, il maintient l'équilibre de l'édifice. La démission de Jacques Chirac, effet de la méconnaissance délibérée de ce rôle politique et administratif, suivie de la réhabilitation de Matignon par la

nomination de Raymond Barre «dans la plénitude de ses fonctions», précisa VGE, m'a alors inspiré un aphorisme résumant l'importance, mais aussi l'inconfort de la situation du Premier ministre sous la V^e République : *s'il n'existe pas, il manque; s'il existe, il inquiète.*

Conclusion : il fallait faire son deuil d'une évolution présidentialiste inspirée du modèle américain, puisque le Premier ministre, solidaire de la majorité parlementaire devant laquelle il reste responsable, est une pièce maîtresse de ce régime hybride manifestement dominé par le Président. Le «bâtard – ou le «corniaud» ? –, comme le qualifiait Pompidou, était résistant, donc viable ? C'est ce que je commençais à penser, d'autant que je découvrais le «dualisme démocratique» de Carré de Malberg, qui lui apportait sa caution théorique. J'attachais désormais plus d'attention à Matignon, et donc au Parlement, tout en regardant l'Élysée avec davantage de circonspection. Les trois mises à jour de ma thèse, dont la dernière est de 1979, doivent refléter cette évolution, sauf que la circonspection attendit la présidence suivante pour se préciser.

L'apogée de la V^e

Les deux septennats de François Mitterrand constituèrent à mes yeux l'apogée de la V^e République avant d'en devenir le chant du cygne (j'entends la V^e République telle que, léguée par le général de Gaulle, les conditions d'une vie politique normale étaient en train de l'enraciner).

L'installation au pouvoir de Mitterrand en parut l'apogée d'abord parce que l'épreuve de l'alternance fut brillamment franchie. Il faut se souvenir que la majorité précédente s'était construite en s'identifiant à la V^e République contre des opposants assimilés à des «revenants», comme Pompidou les qualifia à l'Assemblée dans le fameux débat avec Mitterrand du 24 avril 1964, et parce que leur victoire électorale était présentée, non sans vraisemblance, comme mettant directement en cause le régime lui-même; or il n'en fut rien.

Apogée ensuite parce que se trouva simultanément satisfaite durant le premier septennat la condition politique sur laquelle avait buté Valéry Giscard d'Estaing : l'allégeance de la majorité parlementaire était assurée, et par là même réglée la question du Premier ministre

qui pouvait exister sans inquiéter. Le retour des partis politiques contredisait certes la phobie du Général, mais François Goguel m'avait fait observer qu'il en stigmatisait « le régime *exclusif* », que l'article 4 les avait introduits pour la première fois dans la Constitution, et qu'ils s'étaient soumis à l'objet que cet article leur assigne de concourir à l'expression du suffrage (le Parti socialiste servit au succès de Mitterrand – il ne servit bientôt plus qu'à ça). Tout était donc en place pour que se stabilisât un régime jusque-là incertain dont les lignes de force s'étaient progressivement affirmées. Un Président, un parti, un groupe parlementaire : cette trilogie dessinait le schéma théorique d'un régime inédit qui combinait la présidence forte des adeptes du modèle américain avec l'efficacité d'un système de partis disciplinés analogue au modèle anglais : improbable synthèse du réformisme des professeurs – ou divine surprise du pragmatisme des auteurs de la Constitution ?

En revanche, c'est le Président qui commençait à m'inquiéter, parce qu'il avait trop bien compris et assimilé ce qui avait d'abord provoqué mon allergie républicaine à la V^e République gaullienne et que lui-même avait qualifié de « pouvoir personnel » : il s'en « accommodait », convint-il avec désinvolture. Je dirais plutôt un exercice du pouvoir à la fois monarchique et plébiscitaire, que l'on ne pouvait qu'admirer (sans y céder) chez le Général, mais dont il ne restait chez son ingrat successeur que la hauteur monarchique assortie d'habileté politicienne.

François Mitterrand éludait les responsabilités de l'exercice du pouvoir en prenant de la hauteur, affectant de les renvoyer à la maladresse des exécutants ou à l'ardeur de ses partisans, quand ce n'était pas à la malignité des opposants. J'avais admiré son habileté un temps : de Gaulle n'en avait-il pas déployé davantage pour revenir au pouvoir en 1958 et imposer sa politique algérienne ? Sans joie, je reconnais qu'au point où en étaient les choses en 1958 de tels stratagèmes étaient inévitables et que dire la vérité au pays sur l'Algérie comme l'entendait Mendès France eût été suicidaire. Plus généralement, je conviens que la vision machiavélique qu'avait le Général de la politique présentait quelque légitimité dès lors qu'elle était au service d'une grande cause.

Bien que la cause fût cette fois plus modeste que le destin de la France, j'ai admiré la maîtrise stratégique avec laquelle Mitterrand exploita l'élection présidentielle pour remettre la gauche en mouvement tout en s'imposant à elle (j'y ai même un peu participé, avec Jacques Delors et Citoyens 60, le club Jean-Moulin s'étant enlisé dans un centrisme absurde par refus d'admettre que la victoire passait par l'alliance avec le PCF). En revanche, si la conversion au socialisme qui l'imposa à nouveau après le creux de 1968 me parut d'une habileté analogue, je doutais qu'elle ne relevât moins du domaine de la conviction que de celui de l'opportunisme. Mon interrogation attendit dix ans pour recevoir sa réponse, c'est-à-dire de la conquête du Parti socialiste au congrès d'Épinay en 1971 au tournant de la rigueur de 1983, quand l'ambition de « changer la vie » fut subrepticement escamotée au profit de la priorité européenne néolibérale. Il ne s'agissait pas du repli tactique attendu, vu l'irréalisme du programme de 1981, mais bien de la substitution clandestine d'un « grand dessein » de nature à relégitimer son ambition ; le traité de Maastricht le confirmera dix ans plus tard. Je me suis toujours demandé si l'Europe n'était pas chez lui, comme chez beaucoup d'hommes politiques de sa génération, la seule idée neuve à laquelle se raccrocher après ce qu'ils avaient connu... ou l'alibi à leur désert idéologique.

Crépuscule : la cohabitation

Il était donc clair que l'exceptionnelle clairvoyance de François Mitterrand et sa dextérité tactique étaient au service exclusif de la conquête et de la conservation du pouvoir, comme allait l'illustrer la cohabitation, cette équivoque deuxième vie de la V^e République gaullienne où les institutions sont maintenues et la responsabilité définitivement congédiée. Si l'alternance avait été un test de la résilience du régime, il restait en effet un cas de figure redouté ou espéré depuis que Jacques Fauvet l'avait évoqué en décembre 1965 à l'issue du ballottage que dut affronter le général de Gaulle lors de sa réélection : le « troisième tour » de l'élection présidentielle, c'est-à-dire la possible victoire de l'opposition aux élections législatives qui intervenaient tous les cinq ans et qui éprouvèrent chaque septennat. Une telle éventualité posait une question à la fois politique et institutionnelle parce qu'elle avait la valeur d'un

désaveu du Président au travers de sa majorité parlementaire, et que ce désaveu anéantissait l'autorité qu'il exerçait sur un gouvernement que sa responsabilité devant les députés rend tributaire de cette majorité. C'était donc une remise en cause de la V^e République telle qu'elle fonctionnait depuis 1959 en vertu de l'héritage gaullien.

Je ne reviens pas sur les interminables supputations auxquelles pareille éventualité donna lieu, ni sur les discussions politico-juridiques que provoqua son advenue en 1986 (elles semblent désormais dépassées, encore que...). Je me bornerai à observer que sa conséquence logique, c'est-à-dire la substitution d'un gouvernement parlementaire au gouvernement présidentiel, faisait figure de subversion de l'ordre constitutionnel établi depuis 1959, au lieu qu'une analyse juridique la considérerait plutôt, ainsi que je l'ai qualifiée, comme une « dérogation à la dérogation ».

En effet, l'application de la Constitution depuis son entrée en vigueur repose sur la convention d'une responsabilité non écrite du Premier ministre devant le Président. Or cette convention de la Constitution déroge à la lettre de l'article 20 qui attribue au gouvernement responsable devant le Parlement la « détermination et la conduite de la politique de la nation », car l'article 21 dispose que « le Premier ministre dirige l'action du gouvernement ». Dès lors, la simple application de la norme juridique, l'article 20, s'analyse comme une dérogation à la norme conventionnelle en vigueur du gouvernement présidentiel. Pour le dire autrement, le retour à l'article 20 s'analyse en un changement du *système de gouvernement* (A. Le Divellec). Opération formellement « neutre » mais politiquement dévastatrice, puisque la légitimité démocratique de la convention impliquait la responsabilité du Président devant le peuple au travers des élections à l'Assemblée nationale, ainsi que René Capitant l'avait théorisée en me faisant l'honneur de discuter ma thèse sur l'irresponsabilité présidentielle.

Lorsque l'épreuve se présenta en 1986, François Mitterrand se contenta de prendre acte du résultat des élections en se retranchant fort habilement à l'abri de la Constitution : « Toute la Constitution, rien que la Constitution », affirma-t-il (après Daunou) dans son message au Parlement du 8 avril. Sous ce rapport, l'épisode de la cohabitation de 1986-1988 révéla deux autres

de ses caractères. Pour commencer, Mitterrand se retrancha donc à l'abri de la Constitution en ayant la sagesse de tirer sans réserve les conséquences des élections et d'appeler le *leader* de l'opposition à Matignon. Ce faisant il prenait ostensiblement ses distances avec la politique du nouveau gouvernement afin d'apparaître aux yeux de l'opinion comme un recours disponible. Giscard avait esquissé le même dessein dans son discours de Verdun-sur-le-Doubs, mais à la différence de celui-ci Mitterrand n'entendait pas demeurer inerte en attendant passivement l'usure des vainqueurs. Bien au contraire, il y travailla : il tira, au besoin en les sollicitant, des prérogatives que lui attribue la Constitution l'occasion d'interventions ponctuelles qui transformèrent le recours potentiel en opposant actuel en vue de la revanche qu'il prit deux ans plus tard.

L'arbitrage prévu à l'article 5 C, que le Général interprétait énergiquement pour imposer sa politique, devint le prétexte pour gêner, voire paralyser celle du gouvernement (l'exemple topique est le refus de signer les ordonnances de l'article 38, qui fit couler tant d'encre). Or l'application littérale de la Constitution qu'impliquait la cohabitation n'exigeait pas seulement que le gouvernement fût parlementaire ; elle exigeait tout autant que le chef de l'État assurât le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, et non qu'il s'efforçât d'entraver l'action de ce gouvernement comme il s'y employa si habilement. Cette expérience dévoyée d'un retour à la Constitution écrite ne se présentait donc pas comme une alternative très satisfaisante au *statu quo ante*.

Le retour à la Constitution écrite était-il d'ailleurs souhaité ? Qu'il ne le fût point est à la fois paradoxal et compréhensible. Le Premier ministre ne réagissait pas trop devant l'abus des prérogatives présidentielles. La prudence de Jacques Chirac se justifiait certes par le souci de ne pas froisser le légitimisme d'une opinion attachée à la figure sécurisante du chef de l'État, quel qu'il soit, mais le fond de cette réserve (que partagèrent les Premiers ministres des deux cohabitations suivantes) s'explique fort simplement par le fait que, visant à la prochaine élection présidentielle la place de son occupant actuel, il était soucieux de ménager ce que la fonction comportait de discrétionnaire – voire d'arbitraire.

Plus paradoxal encore était le fait que les parlementaires partageassent ce point de vue, alors que le retour à la Constitution leur restituait le plein contrôle sur le gouvernement en vertu de la responsabilité explicitement prévue à l'article 20. Mais la conquête de l'Élysée demeurait l'enjeu décisif de la vie politique, tant elle avait formaté les ambitions de la classe politique, celle des *leaders* comme celle des seconds rôles, parce que tout le reste en dépendait. La cohabitation ne constituait donc qu'une fâcheuse exception à la norme politique de la V^e République gaullienne, que tous s'employèrent bientôt à restaurer.

Fuite en avant : le quinquennat

On mesure à cet égard l'émoi que put susciter la répétition de l'« accident », au cours du second mandat de François Mitterrand en 1993, et derechef en 1997, deux ans après l'élection de son successeur (Jacques Chirac l'ayant maladroitement provoqué par une dissolution intempestive). Cette fois la cohabitation s'étendit sur une législature entière et se déroula comme les précédentes – « normalement », pourrait-on dire.

Loin de l'accepter comme l'inauguration d'une nouvelle étape et de prendre acte du désaveu répété de l'hégémonie présidentielle par les électeurs, la classe politique se préoccupa du moyen pratique d'en conjurer la poursuite. Le sens politique de Mitterrand en avait déjà offert la solution : n'avait-il pas victorieusement provoqué le renouvellement de l'Assemblée immédiatement après sa réélection en 1988 ? Disons plus crûment qu'il ne fallait pas laisser aux électeurs le temps de se raviser – ni aux vaincus accablés celui de se ressaisir. Le moyen institutionnel était simple, puisqu'il suffisait d'inscrire les élections législatives dans la foulée de l'élection présidentielle et de faire coïncider les mandats. À cet égard, ramener à cinq ans celui du Président, comme l'idée était dans l'air et comme Pompidou l'avait tenté en 1972, n'était pas seulement une « modernisation », ainsi qu'on se plaisait à le dire, mais surtout une cure de jouvence pour une fonction passablement malmenée. On sait les circonstances dans lesquelles Lionel Jospin, que hantait l'ambition de tout Premier ministre de prendre la place du Président qu'il doit subir, saisit l'occasion que lui offrait une initiative de

Valéry Giscard Estaing pour instituer le quinquennat ; Jacques Chirac s'y était déclaré hostile un an plus tôt, il dut avaler la couleuvre et proposer le référendum de l'article 89, appliqué pour la première fois, afin de réviser la Constitution. Une loi organique est venue ensuite ajuster le calendrier électoral pour le renouvellement de l'Assemblée.

J'étais perplexe ; d'un côté je comprenais la logique d'une réforme dont les avocats persuasifs étaient Georges Vedel, Olivier Duhamel et Guy Carcassonne, amis avec qui je pensais d'habitude – j'en avais d'ailleurs été partisan un temps, lorsque le modernisme cohérent de Giscard me séduisait (je devais retrouver Guy à la commission sur le statut pénal du président de la République, où j'appréciai qu'il suggérât la formule de la déchéance). Mais, d'un autre côté, je redoutais confusément la rigidité qu'allait imposer cette réforme à un régime qu'avait épuisé une interminable présidence et qui se cherchait toujours, comme l'attestaient les cohabitations répétées. Bref, je fus du petit nombre qui vota « non ». Et je m'en félicite aujourd'hui.

Ce « non » marquait la fin d'une longue incertitude, faite de résignations devant le fait accompli (cela marchait et durait...), puis d'espoirs d'une stabilisation qui ne pouvait résulter qu'empiriquement, par essais et erreurs (l'interprétation présidentialisée de VGE, par exemple), et enfin d'exaspération devant les perversités de la présidence absolue de François Mitterrand. Constat final : la Constitution permet des pratiques variées, mais elles reposaient toutes sur le postulat gaullien de la domination présidentielle.

Je précise aussitôt qu'il est hors de question de contester l'élection populaire – revenir sur cette procédure est impensable tant l'opinion y est attachée – mais bien son corollaire politique, c'est-à-dire la convention de la Constitution prescrivant que le Premier ministre est politiquement responsable devant le président de la République. La cohabitation de 1997-2002 avait confirmé que son élection, deux ans plus tôt, ne suffisait plus à maintenir l'autorité suprême et que la convention pouvait être durablement paralysée ; le nouvel équilibre entre les pouvoirs que la cohabitation provoquait pouvait se perpétuer dès lors que le calendrier renversait significativement la relation entre

les élections législatives et présidentielle. Or c'était justement le cas qui se présentait en 2002, où le renouvellement de l'Assemblée en février devait précéder l'élection présidentielle en mai : le suffrage universel se serait alors prononcé, préemptant le choix politique décisif dans lequel s'inscrirait ensuite la désignation du Président, laquelle devrait être compatible avec ce choix. Rien n'était assuré, certes, mais ce renversement des priorités politiques tirerait la leçon de l'expérience des cohabitations répétées. Elles avaient démontré que l'efficacité de l'élection du Président à fonder son gouvernement était épuisée et que c'était le suffrage universel lui-même qui l'avait prouvé en le désavouant à trois reprises. Rien n'était assuré, disais-je, car il n'existe pas de garantie en ce domaine, mais on observera que la Constitution comporte deux virtualités majeures et il y en a une qui n'a été qu'incomplètement expérimentée, on l'a vu : celle des cohabitations. Le texte de 1958 offrait (en creux, si je puis dire) la virtualité « arbitrale » que le Général a d'emblée rendue souveraine en la faisant prévaloir sur les dispositions explicites de l'article 20 instaurant un véritable pouvoir gouvernemental, alors que l'expérimentation de la lettre constitutionnelle fut faussée par le comportement de tous les acteurs de la cohabitation : ils ne jouèrent pas loyalement le jeu, à commencer par le Président qui se comporta en opposant à la politique du Premier ministre qu'il avait nommé.

Responsabilité des gouvernants ou du système ?

Je retrouvais donc la conviction mendésienne que la responsabilité des échecs incombait aux gouvernants, non aux institutions dont l'hypothèque avait été levée dès 1958 par une Constitution qui leur a assuré depuis la stabilité et les moyens dont leurs prédécesseurs avaient allégué l'absence. L'hégémonie présidentielle en avait dominé le cours avant que les électeurs, jusque-là si dociles et « raisonnables », n'en renversent la base : ce fut le chant du cygne de la présidence de François Mitterrand.

À considérer ses virulentes dénonciations du « coup d'État permanent », n'aurait-il pas dû appliquer dès 1981 « la Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution » (comme la déconvenue de 1986 l'obligea à le faire cinq ans

plus tard) ? Il s'était contenté de dire qu'avec lui il n'y avait rien à craindre de la poursuite d'une

« Les promoteurs du quinquennat assorti du nouveau calendrier électoral n'ont retenu que le symptôme immédiat de l'insatisfaction politique des Français sans considérer de quelle carence il était la manifestation. »

pratique dénoncée chez ses adversaires, et que c'est après lui que viendraient les dangers... Je sais bien qu'il ne faut pas rêver, ni attendre des hommes politiques qu'ils n'exploitent pas tous les moyens qui s'offrent à eux, d'autant que l'inexpérience de ses amis socialistes l'obligeait alors à prendre les choses en main, mais ce n'est qu'une faible raison qui ne le dispensait pas de poursuivre un dessein plus conforme aux convictions autrefois affichées. Et puis mon tropisme mendésien me faisait penser qu'un souci plus élevé que la seule exploitation des ressources à sa disposition devait inspirer l'homme d'État : Mendès France ne déplorait-il pas souvent dans sa conversation que les hommes politiques ne fassent leur *devoir* ? Cette allusion laïque à ce qu'on enseignait ailleurs comme le « devoir d'état » appelle une éthique particulièrement exigeante quand il s'agit de l'intérêt général – et cela sans préjudice du réalisme qu'implique l'inévitable prise en compte de l'expérience et des circonstances.

Le quinquennat ne fit que confirmer, et au-delà, mes appréhensions : rares sont ceux qui ne conviennent aujourd'hui que ce fut une erreur. Pour en mesurer la portée, il suffit d'observer que la succession des alternances au pouvoir de la gauche et de la droite n'avait fait ensuite que répéter l'insatisfaction qu'avait révélée la succession des cohabitations de 1986 à 1997. C'est bien l'élection présidentielle qui semble au cœur du problème ; mais, pour toutes les raisons que l'on a dites, elle reste indiscutable aux yeux de la classe politique comme de la doctrine dominante, et les promoteurs du quinquennat assorti du nouveau calendrier n'ont retenu que le symptôme immédiat

de l'insatisfaction sans considérer de quelle carence il était la manifestation.

Une précision préalable sur ce point. J'écarte la tentation d'expliquer un phénomène (l'insatisfaction politique) par ses seules causes générales : la « Grande Mutation » qu'a connue la France depuis une trentaine d'années (Jérôme Fourquet, *La France sous nos yeux*, 2021) et ses rapports avec ce que Marcel Gauchet a défini comme le « malheur français ». Ces causes générales constituent autant de défis évidents pour les gouvernants et sont appréciées dans leur ensemble par l'historien ou le philosophe. Le juriste, les considérant comme des données contextuelles, s'attache à la manière dont elles sont traitées, en l'espèce les procédures institutionnelles au moyen desquelles la V^e République a tenté de relever ces défis. Il doit plus précisément retenir le mode de décision collective qui lui est spécifique. Et celui-ci repose sur l'élection présidentielle. Certes, ce système de gouvernement a radicalement rompu avec l'instabilité et la confusion que l'on tenait à juste titre pour des vices majeurs de l'ancien système, avec lesquels tranchent heureusement la clarté et la stabilité qu'apporte l'élection présidentielle : c'est un acquis incontestable de la V^e République. Si nul ne saurait le sous-estimer, cet acquis ne dispense cependant pas de s'interroger sur l'efficacité globale d'un tel mode de décision collective, dès lors que le résultat politique ne se distingue guère aujourd'hui des perpétuels ajournements par lesquels la IV^e République esquivait de traiter au fond les problèmes qui l'assiégeaient (encore faudrait-il nuancer nos jugements : par exemple, c'est dès février 1960 qu'eut lieu la première explosion atomique, preuve que les recherches avaient été efficacement poursuivies bien avant : le fait contraste avec la dégradation actuelle de notre outil nucléaire civil si performant il y a trente ans). Sous ce rapport, la responsabilité des gouvernants est d'abord en cause, révélant une étrange continuité de nos vices politiques... mais, cette fois, dans le cadre d'institutions restaurées : il y a de quoi s'interroger sur la part qu'y tient la clef de voûte de ces institutions.

L'exclusive hégémonie de l'élection présidentielle

« Le retour à l'esprit de la V^e République ! », se sont exclamés les commentateurs de 2017

ébahis devant la victoire d'Emmanuel Macron. Ressuscitant l'idéal gaullien, son élection n'illustre-t-elle pas la mythique « rencontre d'un homme avec le peuple par-dessus les partis » ? Au-delà de l'ironie amère qu'inspire le propos cinq ans plus tard, ce retour allégué aux origines donne à réfléchir sur sa signification. Il intervient en effet dans un environnement dont se trouve congédié tout ce qui s'était mis en place depuis le départ du Général pour tenter d'organiser la vie publique. Ces décombres attestent l'espèce de fatalité inhérente à l'élection présidentielle à l'ombre de laquelle les autres institutions dépérissent et, avec elles, la vie politique dont elles sont le foyer. Pour ne plus laisser subsister qu'une évidence : participer à cette élection et, si possible, la gagner est devenu le seul enjeu qui inspire désormais le comportement des acteurs, à l'exclusion de toute autre motivation ou considération.

A-t-on songé par exemple que les trois premiers présidents de la V^e République après de Gaulle étaient des personnalités nées et formées sous la IV^e, voire la III^e ? Ils en portaient la culture politique, tandis que le régime est ensuite tombé sous la conduite d'hommes qui étaient le pur produit de cette élection, en elle se résumait leur « doctrine », et que s'ensuivit la période de confusion dont est issue la présidence actuelle.

La remarque pourrait sembler secondaire : un simple phénomène de relève des générations, si elle ne manifestait quelque vérité profonde sur la nature de l'élection présidentielle telle que l'a léguée le Général. Ses premiers successeurs se sont employés à perpétuer son héritage tout en l'exploitant à leur manière ; Georges Pompidou en consolidant sa base parlementaire, au prix de l'identification de la majorité à la seule droite – mais toute la droite –, Valéry Giscard d'Estaing en tentant une improbable conciliation des contraintes parlementaires avec le modèle américain, avant de se résigner à les subir, et François Mitterrand, enfin, en manipulant avec dextérité les ressorts partisans et institutionnels à sa disposition. Quand ils lui échappèrent, il éleva une magistrature solitaire qui ne manqua pas d'irriter jusque dans son camp (« Qu'importe qu'ils ne m'aient plus puisqu'ils me craignent », semblait-il penser...). Les prestiges de la fonction lui en fournissaient les moyens suffisants,

comme sa réélection de 1988 l'a prouvé. Le bon sens populaire qu'il aimait à citer dit que l'on tombe du côté où l'on penche : c'est l'irrésistible tropisme de l'élection présidentielle qui s'imposa dès lors comme impératif *exclusif* aux Présidents, qui s'y conformèrent d'autant plus aisément qu'ils n'avaient connu d'autre vie politique que polarisée par la conquête de l'Élysée et que, leur formation s'étant construite autour de cet objectif, ils n'en concevaient pas d'autre qui justifiait davantage leur engagement.

La totale hégémonie de l'élection présidentielle, perçue en 2017 comme le retour à l'esprit des origines de la V^e République, marquait en même temps la fin du cycle ouvert par l'adoption de cette élection. Destinée à perpétuer le dessein national qui avait inspiré son adoption, elle n'en conservait que le moyen immédiat : la conquête du pouvoir suprême. Elle avait effectivement rempli sa fonction après le départ du Général, mais il lui avait fallu s'insérer dans une vie politique ordinaire et tenir compte des autres acteurs, parmi lesquels il en était d'incontournables et qui ne manquèrent pas de se réveiller en présence de cette compétition électorale : ce sont les partis. De manière prémonitoire, le Général y avait fait plaisamment une allusion désabusée dès la première élection présidentielle : « Si le diable est dans le confessionnal... » (entretien de décembre 1965). La boutade ne trahissait-elle pas quelque doute sur ce qui devait advenir ?

Si les partis ont effectivement retrouvé la place que leur assigne d'ailleurs l'article 4 C en s'imposant comme instrument nécessaire à l'expression du suffrage, ils s'y assurèrent l'exclusivité des candidatures utiles et des campagnes qui suivaient. En revanche, la priorité de l'élection présidentielle les réduisit rapidement à leur seule fonction instrumentale au détriment de leur fonction programmatique (selon la distinction classique du politologue américain Ted Lowi). Ils sont devenus de simples machines électorales, pour la raison que le candidat dont ils organisaient la promotion définissait librement son propre programme et que c'était sur ses propositions personnelles qu'il se présentait aux Français : toujours le mythe de la rencontre d'un homme (seul) avec le peuple ! Les partis se convertirent avec ardeur à la nouvelle règle du jeu, mais au prix d'un renoncement à toute réflexion sur le fond des réponses politiques à présenter aux électeurs,

puisque c'était au candidat qu'il appartenait de décider ce qui pouvait le faire gagner. Et le parti suivait.

Cette observation offre une bonne piste pour explorer le processus qui allait clore la phase terminale du cycle ouvert par le départ du Général. Elle mérite une attention particulière dans la mesure où l'on y voit l'interaction concrète des procédures et des circonstances ; elle met ainsi en lumière la logique d'un système de gouvernement. Plus précisément, le jeu de la procédure à l'épreuve des circonstances montre comment l'élection présidentielle a eu l'occasion de développer toutes ses virtualités, à la fois par les effets directs de son mécanisme et par leur impact sur les autres organes constitutionnels. Il n'y a nulle fatalité ici, et l'histoire aurait pu être différente si de telles virtualités avaient été maîtrisées.

Auraient-elles pu l'être ? La science politique me dit que les acteurs sont déterminés par le milieu dans lequel ils ont été socialisés et par les normes de comportement qui y prévalent, que ces règles sociologiques sont particulièrement agissantes dans les cercles étroits de la classe politique et que ce qui est advenu était probable. Je n'en disconviens pas, mais, pour incontestables que soient ces déterminations collectives, elles n'effacent pas la responsabilité politique des individus – au premier chef quand un seul décide ! Et ce qui est advenu ne dépendait pas seulement des institutions ni des incitations qui leur sont inhérentes, mais d'abord de ceux qui en maîtrisaient la pratique, c'est-à-dire des gouvernants, car ce sont eux qui ont imposé la pratique qui leur convenait. Ils l'ont imposée en dépit des signes contraires que le peuple pouvait leur adresser par ses suffrages (des cohabitations à la montée du Front national dont Mitterrand exploita sans complexe les prodromes pour embarrasser la droite).

Une solution apparente

Le retour à une vie politique « normale » après de Gaulle signifiait une réactivation de la face parlementaire du régime, et plus précisément des forces politiques qui l'animent, c'est-à-dire des partis. Il leur fallait faire face à l'élection présidentielle, qui mettait directement en cause leur rôle dans le processus collectif à la source de la décision politique. Les partis contribuent en effet à l'agrégation des volontés individuelles, non

seulement en permettant aux citoyens d'identifier politiquement les candidats, mais aussi en conférant aux résultats une intelligibilité et une efficacité globales telles qu'en puisse surgir le gouvernement du pays : c'est parce qu'ils n'y parvenaient pas que l'élection présidentielle s'est imposée – en dehors d'eux, sinon contre eux. Toutefois, chassés par la porte, les partis sont rentrés par la fenêtre ; s'ils cessaient d'être les médiateurs incontournables entre les électeurs et le gouvernement, ils n'ont pas tardé à s'assurer, comme on l'a vu, la sélection des candidats à l'élection présidentielle ainsi que la prise en charge de leur logistique, mais, comme on l'a aussi observé plus haut, la définition du programme leur a échappé, et une équivoque en a résulté.

Un premier indice de l'équivoque apparaît dans le vocabulaire, avec la dénomination de la base politique sur laquelle repose l'autorité du Président : la « majorité présidentielle ». Au sens propre, il s'agit de l'ensemble des électeurs qui ont voté pour le vainqueur du second tour. C'est un ensemble flou et fugitif, un ectoplasme statistique sans consistance ni durée ; mais au sens usuel la majorité présidentielle désigne... la *majorité parlementaire* ! En effet, la traduction dans le langage courant de cet ectoplasme vise la réunion des groupes parlementaires soutenant le gouvernement présidentiel, ces groupes étant plus ou moins issus des partis qui se sont prononcés au second tour en faveur du candidat élu. Il en résulte donc une coalition de forces politiques, celle dont le Président est le *leader* et celles qui ont été nécessaires à sa victoire, mais dont le ralliement a été contraint et souvent résigné.

Un tel regroupement est naturellement fragile dans la mesure où il est issu d'un arbitrage entre des ambitions concurrentes diversement compatibles. S'il produit une situation qui n'est pas sans analogie avec celle des coalitions parlementaires de la IV^e République, le regroupement partisan qu'impose l'élection présidentielle s'en distingue radicalement parce que le gouvernement n'est plus à la merci de groupes qui se trouvent politiquement liés pour la durée de la législature – sans préjudice des ressources du parlementarisme rationalisé (une tentative d'indépendance comme celle du Modem au début de la présidence de Sarkozy en a montré la vanité).

Mais il en va tout autrement des électeurs composant la majorité présidentielle (au sens

littéral), parce qu'ils ne se sont mobilisés qu'à l'occasion d'un scrutin et ont aussitôt retrouvé la liberté de revenir à leurs préférences, et surtout d'apprécier les suites de leur choix. La phase des cohabitations a révélé que ce qu'une telle majorité comportait d'artificiel et de fugitif ne tardait pas à l'emporter lorsque ces électors avaient l'occasion d'exprimer leur déception. Le quinquennat leur a retiré cette occasion, il n'a pas supprimé la faiblesse.

L'analogie avec les coalitions parlementaires d'autrefois renvoie aux conditions dans lesquelles l'élection présidentielle a été instituée. La problématique en était analogue : parvenir à dégager une majorité démocratique stable pour gouverner – et elle n'avait jamais été résolue auparavant. Inutile d'invoquer ici les facteurs généraux, historiques, culturels ou sociaux, pour remarquer que le suffrage universel y était moins en cause (je laisse de côté la question du mode de scrutin) que la pratique parlementaire, et plus précisément l'incapacité des forces politiques à structurer des majorités cohérentes. Ces majorités se décomposaient vite à l'épreuve des responsabilités du pouvoir, pour aboutir à des compromis médiocres (« la politique moyenne résultant de la pondération de toutes les parties », disait Waldeck-Rousseau) ; sa gestion était confiée à des personnalités elles aussi moyennes, acceptables et interchangeables, susceptibles de former un gouvernement contournant les questions qui fâchent.

Plus encore que l'instabilité, le défaut de direction politique incarnée par un véritable chef du gouvernement affligeait ce système, et le vide était d'autant plus sensible que de tels *leaders* apparaissaient sporadiquement, on l'a rappelé, pour s'imposer à l'épreuve de crises exigeant une décision urgente. Loin d'être suscités par les groupes, ils l'étaient à l'initiative du président de la République, lequel jouait un rôle stratégique relevé par Capitant sous la III^e et évident sous la IV^e. Ainsi le succès d'*outsiders* aussi différents qu'Antoine Pinay et Pierre Mendès France durant sa pénultième législature (ce n'est sans doute pas un hasard si leurs deux noms furent évoqués avant la première élection présidentielle). J'ai souligné en commençant combien l'exemple de Mendès France et la déception des élections de 1956 avaient marqué les partisans de l'élection présidentielle : celle-ci ne permettrait-elle pas de confier directement au peuple ce que la

médiation parlementaire était incapable de faire? Par construction, elle répondait à la préoccupation à la fois démocratique et pratique d'assurer au gouvernement du pays une tête légitime, stable et forte par une décision collective indiscutable. Le reste, pensait-on un peu vite, serait donné par surcroît.

Leçon de choses

La V^e République a bien répondu à la préoccupation démocratique et pratique, et la construction s'est avérée d'une résilience remarquable... Je suis tenté de dire : d'une trop grande résilience ! Parce qu'en fin de compte, le régime se résume en la seule élection présidentielle ; elle a étouffé son environnement politique et constitutionnel pour laisser le Président seul en tête à tête avec le pays – comme le montre la dernière phase quinquennale, où l'on constate les effets pervers de la concentration du débat entre les deux candidats arrivés en tête du premier tour.

On sait que les défauts du scrutin majoritaire à deux tours sont plus ou moins compensés par la loi des grands nombres lorsqu'il s'agit des centaines de circonscriptions pour la nomination des députés. Ce scrutin tend en effet à dégager une majorité grâce aux contraintes du ballottage, poussant au regroupement des candidats en deux camps selon un mécanisme qui produit un double effet : il incite aux coalitions autour des deux favoris par élimination des autres candidats, sauf triangulaires provoquées par les divisions locales. La multiplicité des circonscriptions compense en gros les aléas de cette élimination et permet de susciter, au travers des arbitrages du second tour, une majorité de préférences exprimant l'actuelle volonté nationale tout en assurant une représentation de la nation dans son ensemble.

Mais tel n'est pas le cas lorsque l'ensemble des électeurs s'exprime dans une circonscription unique où les deux candidats arrivés en tête du premier tour sont seuls autorisés à se présenter au second et que les compétitions triangulaires sont exclues. Pour mieux préciser les effets de cette concentration contrainte, l'examen de ses conséquences pratiques sur les situations, et réciproquement des situations sur la pratique postérieure, se révèle éclairant, à la manière de ce qu'on appelait autrefois une « leçon de choses ». Je partirai pour cela de la période ouverte par

les cohabitations, c'est-à-dire de 1986, où l'évidence du dysfonctionnement commence à se manifester.

La victoire de l'opposition de droite aux élections législatives de 1986 sanctionnait les mirages de la politique du « socialisme dans un seul pays » menée cinq ans plus tôt, et ses illusions avaient été dissipées lors du tournant de la rigueur de 1983. La réélection de François Mitterrand en 1988 fit tout oublier... avant que l'insatisfaction persistante des électeurs ne se répâtât avec la nouvelle cohabitation de 1993. Ce n'est que l'échéance du mandat présidentiel qui permettra à la droite de prendre définitivement sa revanche (d'autant que Mitterrand n'était plus en état de se représenter en 1995). Mais cette revanche avait une condition : elle exigeait de surmonter la rivalité chronique entre les néogaullistes du RPR et les giscardocentristes, que divisait depuis 1976 un long contentieux.

C'est dire combien devenait crucial sous ce rapport (mais pas seulement !) le référendum sur la ratification du traité de Maastricht. Ce dernier constituait en effet une novation radicale dans la construction européenne en raison de l'abandon de pans entiers de souveraineté dont il transférait l'exercice à la future Union européenne. S'il comblait la ferveur des giscardocentristes, le traité s'opposait frontalement à la doctrine gaullienne de l'« Europe des États » dont le RPR était l'héritier putatif. Cruel dilemme donc pour Jacques Chirac, qu'il trancha finalement en se prononçant pour le « oui » au référendum du 28 septembre 1992 (non sans réactions véhémentes chez ses amis). L'élection présidentielle exigeait ce reniement s'il voulait réunir la droite dès le premier tour pour parvenir au second. La volte-face de Chirac assurait une ratification sinon plus que douteuse, puisque l'écart entre le « oui » et le « non » ne fut que de 439 410 voix le 28 septembre, pour près de 27 millions de suffrages exprimés et 909 377 blancs et nuls. Compte tenu de ce faible écart et de ces réticences, il me vient l'idée que la modération inattendue dont fit preuve Philippe Séguin dans son dialogue télévisé avec François Mitterrand n'a peut-être pas été sans conséquences – l'auteur du vibrant discours contre le traité à l'Assemblée nationale s'était contraint à la réserve devant l'impressionnante faiblesse physique de son interlocuteur : le nez de Cléopâtre ?

Le principal se substitue à l'essentiel

Cédant aux impératifs de l'élection présidentielle, le ralliement de Chirac à Maastricht allait ouvrir une phase décisive à mes yeux de l'histoire de la V^e République, et cela parce que la ratification du traité en 1992 était, si l'on peut dire, à double détente. Le consensus européen entre les socialistes (héritiers de Mitterrand) et la droite désormais tout entière n'était pas seulement nouveau en ce qu'il s'étendait à la totalité des partis de gouvernement; il était aussi et surtout par la portée de ce consensus, qui signifiait un choix politique global en faveur du néolibéralisme consubstantiel au traité. Il entraînait en effet l'acceptation sans réserve de la libre circulation des produits, des capitaux et des hommes, leur application selon les décisions édictées par l'Union européenne, et, plus encore peut-être, la monnaie unique : en un mot le renoncement aux leviers monétaires, financiers et économiques de toute action gouvernementale autonome, l'ensemble imposant un cadre contraignant à tous les partis de gouvernement, que rien d'essentiel ne distinguerait plus désormais dans leur politique générale.

Conséquence indirecte des contraintes de l'élection présidentielle, la ratification de Maastricht allait altérer sa vocation originelle de décision nationale sur l'avenir du pays par la désignation du candidat qui en présentait les grands objectifs politiques. Cette vocation-là n'était-elle pas révolue dès lors que les candidats crédibles, ceux des partis de gouvernement, étaient contraints d'inscrire leur programme dans le cadre d'un traité qui en a arrêté objectifs et moyens essentiels? Déjà, la distinction abstraite entre la «grande politique» ressortissant au Président et son exécution confiée au gouvernement n'avait pas résisté à l'épreuve de l'exercice du pouvoir qui exige l'unité de commandement; il en était résulté la subordination du Premier ministre et donc l'effacement de sa responsabilité devant le Parlement. C'était maintenant aux électeurs qu'échappait l'orientation de la politique générale...

Ce dessaisissement n'est pas sans faire écho à la précédente remarque sur la culture politique des Présidents depuis 1969. En effet, si les trois premières élections présidentielles avaient porté sur un véritable choix (1969 sur l'héritage du Général, 1974 sur l'infléchissement libéral de

cet héritage, et 1981 sur un programme de rupture), celles qui succédèrent à l'intermède de 1988 (la simple reconduction de François Mitterrand) ne présentèrent aucun enjeu véritablement significatif et la succession d'alternances gauche-droite n'offrit que l'illusion d'un changement. La frustration des électeurs, qui se manifestait par le rejet du sortant, devait trouver sa conclusion en 2017 avec la répudiation du duopole épuisé des partis de gouvernement. Le fond du problème fut alors brillamment esquivé par la promesse, «en même temps», d'une rénovation intérieure radicale et d'une hypothétique «refondation de l'Europe» que résuma bientôt le paralogisme des deux «souverainetés», nationale et européenne.

François Hollande n'avait-il pas déjà agité en 2012 le dessein d'une improbable «Europe sociale» pour concilier avec les règles de l'UE les réformes guère compatibles qui formaient le cœur de son programme? On discerne ici comment la contradiction a été gérée par les candidats à la présidence : exploitant les seules marges que leur laissent nos engagements et laissant les débats dériver vers les questions dites «sociétales» (parité, LGBT), ils ont concentré leurs initiatives sur les difficultés sociales largement dues à ces mêmes engagements (pouvoir d'achat, précarité). À ces symptômes douloureux ils proposaient de généreux calmants, générateurs d'un endettement devenu l'une de nos singularités. Pour le dire autrement, la contrainte néolibérale n'a pas seulement imposé ses impératifs au gouvernement, elle a amené l'État à en réparer les conséquences en achetant à crédit le maintien du train de vie des Français.

Le reste, banal, relève de la promotion publicitaire. Je n'insisterai pas sur le recours aux techniques de communication qui sont inséparables des compétitions électorales, d'autant que leur emploi pour l'élection présidentielle, où l'*image* du candidat joue un rôle capital, a été abondamment commenté – la dérive publicitaire, inhérente à son caractère essentiellement subjectif, constitue d'ailleurs l'un des principaux griefs qui lui sont depuis longtemps adressés. En un mot, les ressources de la communication ont substitué la promotion des personnalités à la densité de leurs programmes : c'était inévitable lorsque font défaut les leviers indispensables à l'exécution d'un dessein politique de quelque ampleur, d'autant que l'idéologie du

«laisser-faire» paralyse l'État qui en a toujours été l'instrument en France.

Se dissipe ici l'idée fondatrice selon laquelle la confiance populaire devait conférer au Président la responsabilité de l'*essentiel* en lui assurant les moyens de le faire prévaloir en toutes circonstances – fût-ce en se saisissant directement de l'exécution normalement attribuée au Premier ministre (ce qui advint dès 1960 avec l'Algérie). Comme il revient au Président d'apprécier ce qui constitue l'essentiel, la conjoncture ne manqua pas d'attirer son attention sur les affaires dominant l'actualité, suivant un tropisme qui se manifesta d'ailleurs dès 1962 et qui s'étendit chez les successeurs du Général aux préoccupations quotidiennes des Français : répondre à leurs soucis immédiats n'était-il pas nécessaire pour gagner une élection au suffrage universel ? D'autant que, l'expérience montrant que seules les affaires dont le Président s'occupait avaient une chance d'être inscrites à l'agenda gouvernemental, il fallait (avec le concours des communicants, et l'assistance désormais des cabinets internationaux de conseil ; lire à ce propos *Les Infiltrés* de M. Aron et C. Michel-Aguirre, 2022) donner la priorité à ces préoccupations dans le programme présenté aux électeurs. Gagner cette élection était désormais devenu le *principal*. Ainsi s'est opéré le passage de l'intérêt de la France (l'essentiel) aux soucis des Français (le principal), que la conception gaulienne distinguait radicalement alors qu'ils sont indissociables.

Le «non» de 2005

À l'analyse des conséquences de la ratification de Maastricht dont je tente d'évaluer l'importance, une objection évidente se présente : les obligations issues du traité et de la zone euro ne s'appliquent-elles pas aux autres pays de l'UE et en quoi expliqueraient-elles le « malheur français » ? Convenons d'emblée que toute politique nationale doit nécessairement prendre en compte les contraintes extérieures, en particulier monétaires, et c'est pour les avoir délibérément ignorées que les ambitions utopiques de 1981 ont si vite tourné court. En revanche, je relève que le tournant inévitable de la rigueur qui suivit en 1983 ne se limita pas à une simple correction de tir car il allait au-delà, vers ce que l'on qualifierait de « changement de paradigme ». En effet, François Mitterrand répudia (sans le dire) son

socialisme rhétorique pour se rallier au néolibéralisme dominant (en plongeant le PS dans un marasme idéologique dont il ne sortira plus).

Cette totale conversion à l'esprit du temps s'accordait à l'arrière-pensée répandue chez nos élites désabusées qu'il fallait confier à l'Europe le soin d'obliger la France aux disciplines qu'elle leur paraissait incapable de s'imposer elle-même. La pertinence de ces disciplines peut d'ailleurs se révéler problématique : offrent-elles toujours le remède approprié ? Le traité repose en effet sur l'application à des économies fort différentes de règles identiques qui ne répondent pas nécessairement à leurs problèmes spécifiques ; elles peuvent au contraire les rendre insolubles et la preuve en est que la France partage des difficultés analogues avec ses voisins méridionaux. Ils réagissent chacun à sa manière, mais c'est leur affaire ! Et l'on retrouve ici notre sujet : la capacité à traiter une telle situation d'un système de décision collective exclusivement fondé sur l'élection présidentielle.

Un système de décision démocratique est censé assurer sinon l'adhésion populaire au gouvernement, du moins l'acceptation de la mise en œuvre concrète des orientations majoritairement décidées. Un tel exercice du pouvoir bénéficie alors de ce que l'on peut qualifier de « légitimité d'exercice » – par opposition à la « légitimité d'origine », celle du régime constitutionnel que fonde l'élection des gouvernants. La légitimité d'exercice de la V^e République a longtemps été contestée en raison de l'espèce d'exil dans lequel les forces de gauche se sont trouvées confinées jusqu'à l'alternance de 1981 qui marquait leur intégration au système de gouvernement ; elles avaient jusque-là campé sur ses bords.

Le paradoxe est que la présidence de François Mitterrand qui opéra cette intégration devait ouvrir la voie à une espèce de sécession confuse et maladroitement exprimée – elle sera qualifiée bien plus tard de populisme –, en rébellion latente contre le consensus de la classe politique consécutif au ralliement européen de Chirac. Si ce ralliement avait permis le très difficile succès du référendum de 1992, on l'a vu, le soutien sans état d'âme du parti chiraquien n'empêcha pas, treize ans plus tard, le rejet du projet de « Constitution pour l'Europe » qui prolongeait en l'explicitant le dessein de Maastricht. Le «non» de 2005 attestait que la suite des promesses de 1992

n'avait pas convaincu la majorité des électeurs, si bien que les deux seules consultations populaires directes sur le sujet avaient successivement témoigné d'extrêmes réticences, puis exprimé le refus catégorique de l'orientation générale sur laquelle reposait le consensus de la classe politique.

« La tranquille indifférence des dirigeants pour le vœu populaire révèle que, pour eux, la poursuite de l'administration des choses ignore les aspirations du gouvernement des hommes. »

Sans épiloguer sur les motivations multiples d'un tel refus que l'on a traitées avec tant de condescendance, 2005 n'en était pas moins comme un jugement en appel de l'incertain verdict de 1992. Ce qu'il faut bien qualifier de scandale démocratique fut qu'il a été considéré comme nul et non avenu : le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 reprit les dispositions rejetées en les incorporant simplement aux traités en vigueur. Qu'elles fussent utiles au fonctionnement de l'Union européenne n'est pas la question, la leçon est ailleurs. C'est d'abord que la tranquille indifférence des dirigeants pour le vœu populaire révèle que, pour eux, la poursuite de l'administration des choses ignore les aspirations du gouvernement des hommes – attitude qui atteste la continuité d'une veine technocratique que l'élection présidentielle n'a pas créée, mais dont elle a favorisé le cours (pour le meilleur au début, pour le pire aujourd'hui).

C'est aussi, et surtout, la signification de ce vœu populaire qu'on ne saurait ramener à la peur du « plombier polonais », et les auteurs du traité de Lisbonne l'ont bien entendue. Tout en confirmant subrepticement la primauté jurisprudentielle du droit européen sur les droits nationaux, ils ont abandonné l'explicite phraséologie du traité constituant rejeté. À commencer par le terme lui-même, dont la portée symbolique était redoutable en l'espèce. « Constitution » désigne ce qui est *fondamental* et ce qui est *suprême*, à savoir notre système de décision collective, laquelle est aussi souveraine : rappelons que la souveraineté qui appartient au peuple demeure *la garantie de la démocratie* (Dieter Grimm). Or le traité

constituant semblait soumettre notre système national à une entité que son opacité rendait inintelligible, de sorte que le refus de 2005 exprimait une crainte diffuse devant l'inconnu, et un inconnu qui perpétuait définitivement, et aggravait vraisemblablement, un *statu quo* désespérant.

Électorats abandonnés

La sécession à laquelle j'ai fait allusion vise l'apparition d'une population électorale en déshérence depuis les dernières années du xx^e siècle. Elle n'est pas sans rapport avec l'élection présidentielle, si l'on considère ses retombées à deux moments successifs. Le premier moment confirme bien l'efficacité de l'élection qui a permis à François Mitterrand de réaliser l'union de la gauche en intégrant le Parti communiste à la majorité sans s'exposer aux risques de subversion traditionnellement dénoncés par la droite (et craints par beaucoup à gauche). La spectaculaire opération de 1981 a bien confirmé le réformisme des professeurs qui voyait dans l'élection directe du chef de l'exécutif le moyen de faire sortir de leur isolement contestataire et contribuer positivement au gouvernement ces 20 % du corps électoral qui votaient encore communiste à la fin de la IV^e République. Certes, l'évolution du contexte international et l'accès à la société de consommation sous les Trente Glorieuses favorisaient la réussite de l'opération en minant l'audience du PCF, mais l'élection présidentielle en fut incontestablement la cause efficiente.

Une réussite cependant à double tranchant, dans la mesure où la fonction tribunicienne d'un parti bientôt en déroute n'a plus été assurée – la « fonction tribunicienne » est l'expression, inspirée de l'école fonctionnaliste américaine, par laquelle Georges Lavau avait brillamment mis en évidence la contribution du PCF à la socialisation et à l'intégration politiques de milieux sociaux défavorisés toujours habités par l'idéologie révolutionnaire : il leur offrait un moyen efficace d'expression et surtout de pression pour se faire entendre. C'était particulièrement le cas de la classe ouvrière qui allait se trouver bientôt en état de déshérence électorale, le nouveau cours du PS n'étant pas de nature à la séduire (il s'en désintéressait d'ailleurs visiblement : le mot « ouvrier » n'apparaîtra pas en 2002 dans les professions de foi de Jospin), d'autant que la désindustrialisation

(part de l'industrie : 24 % du PIB en 1980, 10 % en 2019) entraînée par la concurrence internationale et la politique monétaire rendait son sort problématique. On peut souligner au passage que l'on mesure aujourd'hui certains effets inattendus de la disparition du défi communiste en tant que menace dissuasive des excès du capitalisme triomphant.

Ce premier mouvement s'est combiné avec l'abandon de l'inspiration gaullienne, dont la volonté de « rassemblement » impliquait une nécessaire tonalité populaire. Sa vocation œcuménique s'était d'abord effilochée à partir de 1969 en raison du choix stratégique de Georges Pompidou de concentrer dans sa majorité toutes les composantes de la droite, mais l'étape cruciale fut, en 1992, le ralliement de Chirac à l'idéologie néolibérale de ses rivaux. Imposé par la dure logique de l'élection présidentielle, il marquait définitivement la disparition du gaullisme comme offre politique originale.

Était-ce la fin d'une illusion que seul le prestige du Général avait pu maintenir entre la droite et la gauche, et que préfiguraient d'ailleurs les dernières années de son règne ? Si intéressante soit-elle, la question n'est pas là. Elle concerne le vide laissé par cette disparition. Moins clair que celui laissé par le PCF, un tel vide n'est en effet ni sociologiquement ni topologiquement localisable dans notre paysage politique ; il relèverait plutôt d'une théorie des climats. L'absence qu'il révèle s'apparente au « ressenti » que les bulletins météorologiques distinguent de la température enregistrée sous abri. Présenté avec condescendance par les médias sous les termes vagues et péjoratifs de « repli nostalgique » ou de « crispation souverainiste », ce ressenti est aussi un ressentiment devant le mépris dont il se sent l'objet et devant son abandon, que confirme le fait qu'aucun parti de gouvernement ne lui prêtant attention, il est ignoré de l'offre électorale positive.

Comme il en allait de même pour les orphelins du communisme, les deux sources se mêlant ont entraîné l'apparition d'un clivage politique inédit en ce qu'il ne confronte plus comme naguère l'ordre au progrès, mais traduit une rupture entre deux France comme étrangères l'une à l'autre – on peut d'ailleurs rapprocher ce clivage politique de la distinction du géographe Christophe Guilluy entre la France métropolitaine et la France périphérique. Il suffit ici de constater

que son impact politique le plus spectaculaire se manifesta au travers de l'élection présidentielle par la présence au second tour du Front national en 2002 et du Rassemblement national en 2017. Incapable de présenter des options politiques crédibles et acceptables à l'ensemble des citoyens, et donc de les intégrer tous au système de gouvernement, cette élection a fini par refléter la situation dont elle me paraît avoir été la cause efficiente en 1981 et 1992.

Un système exorbitant

Cause efficiente certes, l'élection présidentielle ne suffit évidemment pas à rendre compte de notre situation politico-sociale présente. L'analyse esquissée à titre de leçon de choses avait un objet moins ambitieux mais plus précis. En décrivant l'enchaînement concret des circonstances avec la procédure selon laquelle il y a été répondu, elle visait à mettre en lumière la place qu'y tenait cette élection. Cela dit, le point important est qu'une telle procédure n'est pas un mode de décision comme les autres parce qu'elle vampirise la totalité du processus décisionnel dans des conditions qui lui confèrent un caractère exorbitant, sur lequel il convient maintenant de revenir.

Pour en saisir le caractère exorbitant, il faut remonter à sa genèse. L'élection présidentielle n'appartenait pas à la vulgate gaullienne telle que l'avait formulée le discours de Bayeux et telle que l'appliquait le texte de 1958. Elle a surgi à l'agenda politique en septembre 1962, « accidentellement », si je puis dire. J'ai eu l'occasion de rappeler ailleurs que le Général avait prévu trois mois plus tôt de répliquer à une fronde parlementaire sur les crédits nucléaires par un référendum approuvant la « force de frappe » suivi d'une dissolution de l'Assemblée, et de rappeler aussi comment, après l'attentat du Petit-Clamart, il avait repris ce scénario et converti son objet initial en révision de la Constitution sur l'élection présidentielle. Ce rappel ne signifie pas que le dessein n'en remontait pas plus haut et ne fut mûrement prémédité (il avait d'ailleurs été évoquée en 1961 lors d'une conférence de presse), car il se fondait sur une expérience et s'inscrivait dans une logique.

L'expérience, c'est naturellement celle des référendums algériens. Ils avaient montré l'efficacité du recours au suffrage universel que de Gaulle

entendait solliciter à nouveau dans le même but : couper court aux prétentions de la classe politique relayées au Parlement. En revanche, l'expérience s'était montrée décevante pour le système « sénatorial » de 1958 (qui privilégiait les élus des collèges au second degré, président de la République et Sénat) en raison de l'indépendance contestataire de la Haute Assemblée qui agaçaient tant le Général. Quant à la logique, elle repose sur l'antinomie entre la conception gaullienne de l'action et le concept de représentation, source de légitimité concurrente et donc de complications politico-juridiques : le référendum permet de s'en libérer. En s'adressant directement au peuple souverain, il opère vis-à-vis de lui à la manière de la question de confiance parlementaire par laquelle le gouvernement met son existence en jeu sur l'adoption d'un projet. Dans la mesure où sa responsabilité pèse alors d'un poids plus lourd que l'intérêt spécifique du projet qui en est le motif, la procédure présente un caractère personnel – et persuasif – qui a toujours été le reproche adressé au référendum gaullien, qualifié de « plébiscitaire » par ses adversaires.

L'institution de l'élection présidentielle au suffrage universel direct a d'ailleurs eu partie liée avec le référendum dès sa genèse, puisqu'elle est issue d'une substitution de motifs (à la force nucléaire), et parce qu'on peut la définir, en poursuivant l'analogie avec la question de confiance, comme une transposition de l'investiture parlementaire du chef du gouvernement, accordée à sa personnalité autant et parfois davantage qu'à son programme. L'élection populaire était donc comme un référendum préalable mais valable pour toute la durée du mandat, une sorte de blanc-seing que le Général léguait à ses successeurs.

Dès lors, au-delà de la procédure de nomination à la fonction de président de la République définie par la Constitution, l'élection instituée en 1962 emportait des conséquences s'étendant à l'ensemble des institutions, à commencer par l'élection des représentants de la nation. Interrogé le 16 mai 1967 sur les élections législatives qui venaient d'avoir lieu en mars (elles faisaient suite à la présidentielle de 1965 et les commentateurs les tenaient pour son « troisième tour »), le Général les qualifia de « 487 *compétitions locales* » – et il ajouta qu'elles n'étaient pas « un *référendum national* » – mais que les opposants n'en avaient pas moins attendu de pouvoir « obliger le chef de

l'État à se soumettre ou se démettre contrairement au *mandat national* qu'il a reçu du peuple *tout entier* » (je souligne).

Laissons de côté la problématique des cohabitations déjà évoquée, mais retenons l'appréciation de la nature des législatives : des « compétitions locales », qu'il opposait au caractère « national » du mandat présidentiel. La qualification des législatives de « locales » avait surpris François Goguel, aussi rigoureux juriste que gaulliste fervent, mais il l'avait prise pour une boutade. Elle n'en était pas moins fort éloquente en ce que l'erreur juridique grossière avait de révélateur sur une hiérarchie des scrutins. Laquelle a perduré en abandonnant toutefois un peu de sa superbe.

L'allusion insolite au référendum, auquel est implicitement assimilée l'attribution du mandat présidentiel, et l'insistance sur « le peuple tout entier » mettent également en évidence ce qui subsistera de cette genèse dans l'actuelle élection présidentielle : elle reste plébiscitaire en ce sens qu'elle constitue une décision nationale supérieure et personnelle dont la portée ne peut être remise en cause – sinon accidentellement et fugitivement (à quoi le quinquennat a pourvu) – et qui s'impose à la représentation nationale (le quinquennat y a également pourvu).

En d'autres termes, après que les cohabitations eurent mis au jour avec une incontournable évidence les contradictions latentes de l'antinomie gaullienne entre l'action et la représentation, le quinquennat les a occultées, mais il ne les a pas supprimées, et ce sont elles qui empoisonnent notre présent parce qu'elles sont à la source de la débilite de l'action présidentielle comme du coma de la représentation parlementaire que l'on peut constater aujourd'hui.

Solidarité de l'action et de la représentation

La problématique du pouvoir présidentiel fait penser à la colombe de Kant qui s'imaginait qu'elle volerait mieux si elle ne rencontrait pas la résistance de l'air. Ainsi le Président, considérant les prérogatives du Parlement comme autant d'obstacles embarrassant son action, a-t-il entrepris de s'en libérer. Il y est parvenu en revendiquant une légitimité fondée sur la confiance exprimée par le peuple tout entier, supérieure à celle des députés qui en sont aussi collectivement les élus (je réserve le cas du

Sénat). Cette identité d'origine engendre en effet une concurrence latente de légitimité entre les deux organes, et elle ne peut conduire qu'à une confrontation.

Une précision à ce sujet : le terme de «légitimité» est puissamment évocateur, mais imprécis et un peu embarrassant pour le juriste qui ne connaît que la légalité comme condition de la régularité des actes, et ne retient de hiérarchie que celle des normes. Comment articuler ces concepts sans dériver fâcheusement du droit vers la sociologie ? Mais il s'agit ici du droit constitutionnel, lequel est un droit *politique* comme le droit international, et celui-ci recourt à la notion de légitimité pour apprécier une situation de fait. Dans cet esprit, et afin de ne pas quitter le domaine juridique, je rattacherai donc la légitimité à l'exercice d'un pouvoir constitutionnel et je qualifie d'«autorité» l'effectivité de celui-ci lorsque, passant de l'énoncé à la pratique – de l'essence à l'existence –, elle donne relief et pesanteur à l'exercice des pouvoirs formellement distribués par la Constitution entre ses organes. Il s'ensuit que leurs rapports politiques s'en trouvent profondément altérés quant à ce que la lecture juridique de la Constitution – ce que Dicey appelle «*the law of the Constitution*» – en donnerait à penser.

L'autorité présidentielle ne se mesure donc pas à ses pouvoirs juridiques – strictement ce sont ceux qui sont dispensés du contreseing, les autres étant exercés en collaboration avec le gouvernement – mais elle repose sur l'héritage gaullien de l'élection par le peuple tout entier qui lui confère une puissance que je dirais *de dernier mot*. La représentation que le Parlement assure par le vote de la loi et l'exercice du contrôle (article 24 C) devient alors synonyme de *consultation*, car le vote de la loi est tenu pour une simple collaboration et l'exercice du contrôle pour une simple information. L'assentiment des parlementaires est présumé et, s'ils mettent en cause la responsabilité du gouvernement responsable devant le Président, c'est à l'autorité de celui-ci qu'ils s'attaquent, donc à la décision du suffrage universel qui l'a investi : la sanction en est la dissolution. Ce raisonnement retrouve l'analogie déjà évoquée avec la question de confiance en droit parlementaire, mais déplacée du gouvernement au Président et des députés aux électeurs (c'est pourquoi le cas du Sénat doit être réservé parce que,

ne pouvant être dissous, il dispose d'une liberté retirée à l'Assemblée qui l'a fait considérer comme une «anomalie»).

Sauf que ce déplacement escamote la médiation qu'exerce le Parlement dans le processus constitutionnel par lequel la représentation (désormais ravalée au rang de consultation) se convertit en action. Pour cela, je rappellerai ce que prescrit la Constitution, d'abord parce qu'elle est une référence positive irrécusable (oublierait-on que nous sommes dans un État de droit ?), mais surtout parce qu'issue de l'expérience, je trouve rétrospectivement excellent son pragmatisme ! Les lignes qui suivent tentent de réveiller la Belle au bois dormant...

En qualifiant de «locales» les élections législatives, le Général les a prises par le petit bout de la lorgnette, celui du cadre géographique, où se déroulent aujourd'hui 577 compétitions, mais elles ne sont locales que sous ce rapport. Leur objet en effet est de construire une volonté générale dont la doctrine classique identifie juridiquement l'expression à la loi : «le Parlement vote la loi», dispose l'article 24 de la Constitution, et il «*contrôle* l'action (je souligne) du gouvernement», l'article 20 attribuant à celui-ci la détermination et la conduite de la politique de la nation et précisant qu'il est responsable devant le Parlement. La combinaison de ces dispositions explicites atteste la solidarité de l'action et de la représentation. Telle que la Constitution la prescrit, cette solidarité se manifeste par la responsabilité qui relie l'unité de l'action et la diversité de la représentation avant que la délibération ne la résume par les décisions qui la concluent.

C'est précisément ce lien qui a été comme écrasé sous le poids de l'autorité présidentielle ; cela s'est fait par la *captation* (A. Le Divellec) des pouvoirs du gouvernement grâce à la convention déjà évoquée sur la responsabilité non écrite du Premier ministre qui le dirige, et corrélativement par la *vassalisation* de la majorité parlementaire qu'a finalement consacrée l'inversion du calendrier électoral.

Plus que l'extrême ambiguïté de l'*arbitrage* de l'article 5 C, une innovation trahissait déjà en 1958 l'antinomie du dessein présidentiel avec l'économie d'un texte rédigé par des praticiens du régime parlementaire : c'est l'*incompatibilité* édictée par l'article 23 C entre l'appartenance au gouvernement et le mandat parlementaire. Elle avait été

justifiée par la séparation des pouvoirs, ce qui avait alors été jugé bien rhétorique (tant l'incompatibilité contrastait avec la pratique du régime parlementaire), mais l'innovation exprimait sous le couvert d'un principe respectable l'antinomie gaullienne en rompant la solidarité entre l'action et la représentation.

Si elle a été l'instrument pratique de la captation présidentielle – donc de l'établissement de la convention sur la responsabilité du Premier ministre devant le Président –, elle impliquait au-delà une opposition de fond entre la réalisation de l'intérêt général, qui est l'objet de l'action gouvernementale, et la représentation des intérêts particuliers, «locaux», à laquelle les parlementaires se voyaient désormais assignés. Les fonctions locales qu'ils détenaient traditionnellement les y attachaient d'ailleurs et leur donnaient une connaissance concrète de l'action publique, mais on a fini par juger qu'elles les rendaient trop indépendants et une nouvelle incompatibilité est venue leur retirer en 2014 cet ancrage pour mieux assurer leur soumission sous prétexte de favoriser leur disponibilité.

La rupture de la solidarité entre gouvernement et Parlement devait entraîner pour l'un et l'autre les conséquences qui allaient se manifester tout au long de la V^e République. En premier lieu, on l'a dit, elle a permis l'installation de la domination présidentielle sur le gouvernement en subvertissant sa responsabilité politique, je n'y reviens pas. En second lieu, la concentration du pouvoir qu'opérait cette domination n'a pas comporté que des avantages pour la pertinence, voire l'efficacité des décisions : le caractère unilatéral qui s'y attache n'a pas manqué de révéler ses limites au fur et à mesure que ce système de gouvernement généralisait ses effets. Je n'insisterai pas sur ses médiocres performances depuis plus de trente ans : il suffit de considérer la situation de la France par rapport à ses voisins, de 1980 à aujourd'hui, dans les différents classements internationaux, qui sont sans appel. Je retiendrai plutôt la contribution nécessaire que la représentation apporte à l'effectivité de la décision politique.

La véritable cause du coma parlementaire

Il convient pour cela de revenir sur la signification du mandat parlementaire et de l'irresponsabilité juridique qui en est la qualité distinctive. Elle implique que les électeurs qui ont attribué

le mandat ne peuvent le révoquer, car cette indépendance en droit est la condition pour que le représentant puisse librement concourir à l'expression de la volonté générale : il est le représentant de la nation, non celui de ses électeurs, et, contrairement à la boutade du Général, son élection n'est pas une élection «locale». Mais il doit solliciter la confiance des électeurs de sa circonscription et il lui faut, pour l'obtenir, être attentif à toutes leurs attentes... et s'efforcer d'y répondre pour être réélu. En d'autres termes, s'ils sont juridiquement irresponsables en tant que représentants de la nation souveraine, les parlementaires sont politiquement responsables devant les électeurs qui les ont nommés. Cette double qualité correspond au dessein démocratique de relier l'unité de la nation – et ses impératifs – à la multitude des citoyens – et à leurs volontés particulières – afin d'assurer un gouvernement libre qui ne les sépare point.

Cette solidarité entraîne une confrontation permanente des objectifs de l'action gouvernementale avec les conditions pratiques de leur exécution, et une appréciation de ce que, collectivement, les députés jugent acceptable, donc concrètement faisable, tant au regard des préoccupations de l'intérêt général que des soucis des électeurs. L'*acceptabilité* par le pays caractérise la contribution qu'apportent les parlementaires à l'action du gouvernement. Elle précise la signification du terme «représentation», qu'on ne saurait résumer à sa définition juridique parce qu'elle intègre une représentativité substantielle comme qualité inhérente : les députés veulent pour la nation, mais ils ne veulent que ce que, selon eux, les citoyens peuvent accepter. À tort ou à raison, c'est toujours discutable, mais il faut décider pour agir. En un mot, le Parlement tire sa puissance de l'authenticité de la représentation dont il est l'organe, et sa validité repose d'abord sur la liberté de son expression.

À cette présentation théorique, la discipline majoritaire ne semble-t-elle pas apporter une contradiction ? L'obligation de voter selon les consignes de son groupe affecte en effet la liberté du député au point d'en faire contester la réalité (on parle improprement de mandat «impératif»), et c'est tout particulièrement le cas s'agissant de la «majorité présidentielle» dont on a relevé l'ambiguïté. En soi, précisons-le, la discipline d'une majorité parlementaire n'est pas contradictoire à

la liberté de ses membres dès lors qu'ils se sont engagés devant leurs électeurs à soutenir l'action du gouvernement sur le programme duquel ils ont été élus, car c'est librement qu'ils ont pris cet engagement et son respect relève de leur responsabilité politique. Mais tout autre est la situation de la majorité présidentielle dont les membres se définissent par leur allégeance au président de la République, et donc par le soutien qu'ils apportent au gouvernement qu'il nomme. La logique de la discipline majoritaire semble satisfaite, mais le contenu en est altéré.

En contradiction avec la responsabilité du gouvernement devant le Parlement prévue à l'article 20 C, le Premier ministre qui dirige l'action de ce gouvernement est lui-même politiquement responsable devant le Président en vertu de la convention : une telle concurrence de responsabilité montre que le sort du Premier ministre est inséparable de celui du Parlement et que sa *capitis deminutio* entraîne la sienne. Il s'efforce certes de tenir compte de l'accueil réservé à ses projets, mais leur inspiration ne lui appartient pas (ils sont décidés en conseil des ministres sous l'autorité présidentielle) et ils ne reflètent plus la solidarité personnelle qui l'unit à ses membres (l'incompatibilité a rompu le lien qui faisait de lui un des leurs). Dévoué porte-parole d'une autorité tutélaire, il consulte un organe dont l'approbation est juridiquement nécessaire mais, du fait de l'allégeance à cette autorité tutélaire, elle est obligatoirement acquise (on peut cette fois évoquer le mandat impératif...). La responsabilité du gouvernement prévue par la Constitution ne subsiste que pour sanctionner l'assentiment requis, mais elle revêt alors un caractère instrumental et subsidiaire, comme justification des contraintes du parlementarisme rationalisé prévues dans un tout autre esprit (discipliner la majorité qui l'a investi de sa confiance).

À ce propos, j'observerai seulement que cette situation est à la source du « déclin du Parlement » rituellement déploré et qu'il est parfaitement vain de tenter de remédier à son effacement en « renforçant ses pouvoirs », parce que c'est l'autorité présidentielle qui en oblitère l'exercice, comme elle a confisqué le pouvoir du gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la nation solidairement avec ses représentants. Bref, l'autorité du président de la République, reposant sur son élection au suffrage universel, a écrasé les pouvoirs

établis par la Constitution pour gouverner le pays.

On peut résumer les conséquences générales des observations qui précèdent sur le mode de fonctionnement du régime :

- La représentation s'étant trouvée radicalement séparée de l'action, l'acceptabilité d'une politique a cessé d'être au centre d'un système de gouvernement unilatéral que subjugue l'autorité du président de la République (et non ses pouvoirs constitutionnels).

- L'acceptabilité d'une politique repose sur le consentement de ceux auxquels elle s'applique et sur l'adhésion de ceux qui contribuent à sa mise en vigueur concrète. Elle est la condition nécessaire (mais non suffisante) de l'effectivité de l'action gouvernementale.

- Le Parlement n'apprécie plus l'acceptabilité d'une politique, dans ses objectifs comme dans les conditions de son exécution, parce que la puissance qu'il tire de sa vocation positive de représentation a été annihilée par l'élection concurrente du président de la République au suffrage universel.

Espoirs fugitifs

Je reviens à mon début : Mendès France n'avait pas tort ! Il pressentait qu'une élection de nature plébiscitaire présentait des menaces pour l'idéal républicain du gouvernement libre. Ce n'était pas les menaces qu'on imaginait à l'époque, comme le succès d'un aventurier démagogue (quoique...), mais plus subtilement son impact sur un régime conçu à la lumière de notre expérience parlementaire. Elliptique sur les principes, à la déception des professeurs de droit, mais délibérément pratique, le système de gouvernement prévu par la Constitution a été subverti par la greffe de l'élection au suffrage universel d'un Président dont le général de Gaulle avait transfiguré la fonction avant de la léguer à ses successeurs. Elle fut la matrice d'un régime inédit que l'on qualifie, faute de mieux, de « présidentielisme » – précisons : démocratique, parce qu'il repose sur le suffrage universel et, sous le couvert de l'hégémonie présidentielle, respecte les libertés. Du moins celle des Modernes, tandis que celle des Anciens s'est étiolée à l'ombre de l'élection présidentielle, et avec elle la participation des citoyens au travers de leurs représentants au gouvernement du pays.

Le résultat (après Constant, empruntons à Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, II, 1951, p. 324-325 de l'édition Gallimard des œuvres

complètes), c'est cette « foule innombrable d'hommes semblables et égaux qui tournent sans repos sur eux-mêmes pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs dont ils emplissent leur âme », où chacun « est comme étranger à la destinée de tous les autres », car « au-dessus de ceux-là s'élève un pouvoir immense et tutélaire qui se charge seul d'assurer leur jouissance et de veiller à leur sort ». Parce qu'ils ont élu ce pouvoir, « ils se consolent d'être en tutelle en songeant qu'ils ont eux-mêmes choisi leurs tuteurs » (ici le singulier s'impose).

Tocqueville envisageait la société démocratique à venir, la nôtre sous ce rapport, mais mon propos est de distinguer la part qu'y tient la politique au travers des institutions. La V^e République a apporté la stabilité et la clarté grâce à l'élection au suffrage universel du président de la République auquel est confié le gouvernement du pays. La tranquillité qu'il assure quant aux affaires publiques satisfait le vœu de Benjamin Constant : qu'il laisse aux individus le soin de s'occuper de leurs affaires privées. Mais un tel idéal repose sur une idée bien partielle du destin de l'homme en société, car nous savons depuis Aristote qu'il est un animal politique et qu'on ne saurait le réduire à ses soucis privés, comme le conçoit le libéralisme. L'idéal républicain que j'évoquais plus haut est d'une dimension bien plus élevée en prescrivant une éthique du citoyen dont la pleine liberté appelle la participation aux affaires publiques, et donc une responsabilité civique. On retrouve ici le rôle des institutions qui y incitent – ou qui la découragent. Précisément, la V^e République a entretenu les tendances sociologiques décrites par Tocqueville (au point que l'on peut se demander si ce n'est pas l'un des ressorts profonds de son succès) en déconnectant, si je puis dire, les citoyens du processus qui les relie à l'action gouvernementale par l'intermédiaire de la représentation. Les débarrassant des préoccupations politiques, elle a confiné leur rapport à l'État aux protestations sporadiques qui succèdent de plus en plus rapidement au consentement de la tutelle – les Gilets jaunes de 2018 sont emblématiques à cet égard.

Enfin, la représentation implique un réseau d'interactions conduisant des citoyens aux représentants et appelle la formation d'une strate intermédiaire pour assurer cet échange : « Nous avons les cadres ! », disait Gambetta à l'aube de la III^e République, mais aujourd'hui

leur recrutement s'est tari, parce qu'une vie politique que monopolise la conquête de l'Élysée n'asphyxie pas seulement le débat démocratique en subjuguant ses acteurs, elle assèche aussi le recrutement du personnel nécessaire. On sait la démoralisation de la haute fonction publique, et plus clairement encore du Parlement : quel homme de talent, nous demandions-nous naguère, Guy Carcassonne et moi (en pensant à ceux que nous avons connus), serait enclin à faire de la politique aujourd'hui ? Sans compter le discrédit et la suspicion qui entourent les élus, tant d'autres carrières moins ingrates s'offrent aux ambitions légitimes qu'elles suffiraient à les dissuader d'embrasser celle-là.

Or ce sont les dirigeants qui sont responsables en dernière instance ; c'était notre conviction initiale et je la retrouve en fin de parcours. Quels qu'ils soient, ils n'auront pas, en tout cas, à s'attarder aux mirages d'une VI^e République : ils ont une Constitution à leur disposition, elle est seulement assoupie et il ne tient qu'à leur problématique sagesse de la réveiller si l'occasion s'en présente¹.

mars 2022

1. Ces réflexions sans prétention scientifique ayant été écrites au fil de la plume (ou plutôt du clavier), nous avons pris le parti de ne pas faire figurer de notes en bas de page au fil de l'article, et les lectures qui en ont jalonné la rédaction sont citées dans le corps du texte. Quelques allusions appellent cependant un renvoi plus précis : ainsi le colloque de 1977 (*Le Domaine de la loi et du règlement*, PUAM, 1978) ; la théorie sur la responsabilité du président de la République (R. CAPITANT, *Écrits politiques. 1960-1970*, préface de L. Vallon, Flammarion, « Textes politiques », 1971, p. 22) ; le réformisme des professeurs (mes *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, préface d'A. Le Divellec, Éditions Panthéon-Assas, « Introuvables », 2010, p. 222) ; la responsabilité non écrite du Premier ministre (mes *Conventions de la Constitution*, Presses universitaires de France, « Léviathan », 1997, p. III) ; la dérogation à la dérogation (*Les Mutations du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 269) ; le scénario de 1962 (*Spicilegium Juris Politici. Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Éditions Panthéon-Assas, 2020, p. 66) ; l'anomalie du Sénat (*Un haut fonctionnaire au service du Parlement. Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Héryn*, Mare & Martin, 2020). Les citations du général de Gaulle sont tirées des *Discours et Messages*, ainsi que des *Lettres, Notes et Carnets*, publiés chez Plon, et les autres des *Grands Textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République* réunis par D. Maus, La Documentation française, 1998.

PIERRE AVRIL

Professeur émérite de l'université Paris-II Panthéon-Assas.
Dernier ouvrage paru : *Droit parlementaire* (avec J. Gicquel, LGDJ, 7^e éd., 2023).